

DIAGNOSTIC PRÉALABLE À L'ÉLABORATION DU SCHÉMA RÉGIONAL DE L'HABITAT ET DE L'HÉBERGEMENT

SÉANCE PLÉNIÈRE DU COMITÉ RÉGIONAL
DE L'HABITAT ET DE L'HÉBERGEMENT
DU 2 JUILLET 2015

DIAGNOSTIC PRÉALABLE À L'ÉLABORATION DU SCHÉMA RÉGIONAL DE L'HABITAT ET DE L'HÉBERGEMENT

SÉANCE PLÉNIÈRE DU COMITÉ RÉGIONAL DE L'HABITAT ET DE L'HÉBERGEMENT 2 JUILLET 2015

PREAMBULE

Le SRHH, un document stratégique au service de la cohérence et de l'efficacité des politiques de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France

UN COMITÉ RÉGIONAL DE L'HABITAT ET DE L'HÉBERGEMENT (CRHH), COORDONNATEUR DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a transformé le comité régional de l'Habitat (CRH), présidé par le Préfet de région, en comité régional de l'Habitat et de l'hébergement (CRHH), co-présidé par le Préfet de région et le Président de la Région Île-de-France. Sa nouvelle organisation comme ses modalités de fonctionnement, transforme significativement cette instance comme la formation en Comité Régional de l'Hébergement et du Logement (CRHL) l'avait préfiguré. Ce CRHH « chargé d'assurer la cohérence des politiques de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France établit une nouvelle gouvernance et constitue un nouveau lieu de suivi et d'évaluation des outils et politiques mis en oeuvre par l'État et l'ensemble des collectivités pour répondre aux besoins en logement des franciliens.

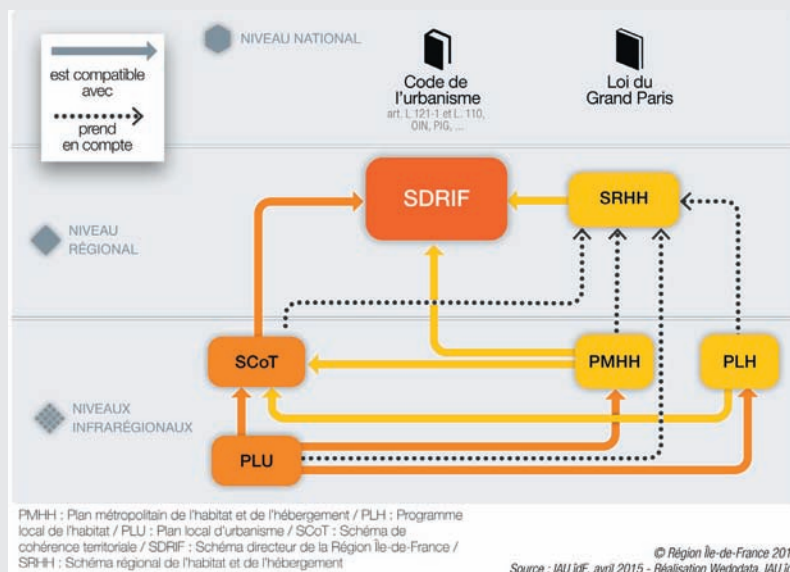
UN SRHH PRESCRIPTIF, FIDÈLE AUX ORIENTATIONS DU SDRIF ET INSCRIT DANS L'ARCHITECTURE DES DOCUMENTS D'URBANISME

La loi MAPTAM prévoit que le SRHH doit être compatible avec le SDRIF, c'est-à-dire qu'il doit s'inscrire dans le respect de ses orientations et ne pas contrevvenir à sa mise en oeuvre.

La loi lui donne pour objet de prolonger et d'affiner l'exercice engagé par l'État de déclinaison par territoire des objectifs de construction de 70 000 logements par an (Territorialisation des Objectifs Logement), fixés par la loi du Grand Paris et pris en compte dans le SDRIF, et de préciser la typologie des logements à construire (part du logement social, répartition par catégories des financements, logements des jeunes, des étudiants...). Il doit de plus définir les objectifs de construction et d'amélioration des structures d'hébergement.

L'action corrélée du SDRIF et du SRHH, qui sera pris en compte par le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) de la Métropole du Grand Paris ainsi que par les PLH, PLU, cartes communales, schémas de cohérence territoriale et contrats de développement territorial élaborés par les collectivités doit générer l'effet levier nécessaire à la relance significative de la construction de logements et à l'amélioration du parc existant.

Liens de compatibilité et de prise en compte entre documents d'urbanisme et programmation du logement



UN SRHH OPÉRATIONNEL

L'élaboration et la mise en œuvre concertées d'un Schéma Régional de de l'Habitat et de l'Hébergement par un Comité Régional réunissant l'ensemble des acteurs régionaux du logement et de l'hébergement est un nouveau support pour mobiliser et coordonner les actions et les financements en faveur du logement et de l'hébergement en Île-de-France. Le CRHH doit être un lieu de l'élaboration de solutions concrètes, innovantes et adaptées à l'Île-de-France.

UN SRHH QUI PROPOSE UNE APPROCHE DÉCLOISONNÉE ENTRE HÉBERGEMENT ET LOGEMENT

Le schéma fixe les objectifs à atteindre en matière de construction et d'amélioration des structures d'hébergement, et répond aux besoins des personnes en situation d'exclusion, défavorisées ou présentant des difficultés particulières. A partir d'une double entrée, celle des publics et celle des réponses, le schéma fixe les grandes orientations d'une politique de l'hébergement et de l'accès au logement en réponse aux défis que connaît la région Île-de-France et articulée avec la politique du logement.

Le caractère novateur d'un Schéma de l'habitat et de l'hébergement doit résider dans sa capacité à proposer une vision globale des problématiques et des réponses à apporter pour permettre l'accès au logement ordinaire des personnes qui en sont dépourvues ou qui vivent dans des conditions d'habitat indigne. Le Schéma visera résolument à prendre en compte et à améliorer les parcours résidentiels des franciliens.

Le SRHH, une réponse pour améliorer la gouvernance du logement et de l'hébergement en Île-de-France

Le paysage institutionnel francilien est riche de nombreuses collectivités, qui ont souvent défini leur propre politique de l'habitat : 1280 communes, 8 départements, une Région et 113 intercommunalités à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2015. Ces collectivités nombreuses sont en pleine restructuration du fait des évolutions institutionnelles en cours.

UNE PRÉSENCE FORTE ET RÉAFFIRMÉE DE L'ÉTAT, SELON DES MODALITÉS D'INTERVENTION REVISITÉES

Le logement reste une compétence de l'État qui fixe de grands programmes nationaux (rénovation urbaine, . . .) et adopte des mesures réglementaires (plafonds de loyers sociaux, normes d'accès au parc, aides à la pierre, à la personne, aides fiscales). Il agit également à travers ses agences que sont l'ANAH, l'ANRU, ou l'ADEME. Le contexte récent est marqué par l'amenuisement des aides à la pierre émanant du budget de l'État et la réduction des moyens au sein des services déconcentrés ; mais l'intervention de l'État en faveur du logement passe désormais en grande partie par les dispositifs d'exonération et de réduction de taxes (TFPB, TVA, etc.) et par les dispositifs d'incitation fiscale en faveur de l'investissement locatif privé (le dernier en date étant le dispositif dit « Pinel »).

La juste adéquation des mesures nationales avec les spécificités des réalités locales (et notamment franciliennes) est une problématique récurrente. Toutefois, depuis la loi sur le Grand Paris de juin 2010, qui a fixé un objectif de construction de 70 000 logements par an pour l'Île-de-France, des objectifs de territorialisation de l'offre de logements (TOL) sont définis par grands bassins de vie. Les contrats de développement territorial (CDT), issus de la loi relative au Grand Paris et signés par l'État, se doivent de respecter ces obligations. De même, le plan de mobilisation pour le logement en Île-de-France engagé par le gouvernement vise à relancer la construction à partir de grands sites identifiés comme des territoires à fort potentiel de création de logements, le plus souvent à proximité de gares existantes ou futures. En termes opérationnels, la création d'une opération d'intérêt national (OIN) multi-sites, visant à accélérer et débloquer les situations complexes et conférant à l'État des pouvoirs exceptionnels en matière d'urbanisme, sera appréciée au cas par cas avec les collectivités concernées, notamment dans le cadre des « ateliers Grand Paris du logement ». Tout cela s'inscrit dans un ensemble de mesures, au rang desquelles : la fusion des établissements publics fonciers ; la transformation de l'Agence Foncière et Technique de la Région Île-de-France en Grand Paris Aménagement, qui sera amenée à piloter et coordonner l'OIN multi-sites selon une gouvernance adaptée pour associer les collectivités locales concernées ; et la mise en place de la nouvelle procédure intégrée pour le logement (PIL) propre à accélérer les procédures de construction.

UNE RÉGION INVESTIE EN FAVEUR DE L'HABITAT ET DONT LES RESPONSABILITÉS SONT RENFORCÉES PAR LA LOI

Depuis de nombreuses années, la Région Île de France s'investit de manière importante dans le secteur de l'habitat en donnant la priorité aux actions de soutien à la production de logements sociaux et très sociaux. Les opérations qu'elle aide s'inscrivent dans les objectifs du Sdrif. Ainsi, la localisation des opérations (dans un souci de rééquilibrage territorial de l'offre de logements), les conditions de desserte, la densité des programmes constituent des éléments d'analyse qui conditionnent l'attribution des aides régionales.

Cette intervention facultative est maintenue dans la mesure où le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) dont l'objectif est la clarification de l'organisation territoriale, notamment par la suppression de la clause de compétence générale qui garantit la possibilité d'intervention en matière de logement et d'habitat, ainsi que dans les domaines de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

Aux côtés de l'État, de l'Aorif, d'Action Logement et de la Caisse des Dépôts, le Conseil régional est signataire de l'accord régional de mise en œuvre du pacte entre l'État et l'USH : sur la période 2013-2015, les signataires s'engagent à produire entre 30 000 et 37 000 logements sociaux par an, à réhabiliter thermiquement entre 25 000 et 30 000 logements mais aussi à accompagner la réforme des

attributions et à dresser un cadre régional de référence sur la problématique des publics prioritaires. Depuis le début de la mandature, la région soutient en moyenne la création de 10 000 logements locatifs sociaux par an. Elle intervient également en faveur du logement étudiant dont elle finance la production dans le cadre d'un partenariat avec l'État, et dont elle fixe les orientations à travers le Schéma régional du logement étudiant. Elle intervient également significativement en faveur du logement des jeunes et des apprentis (2600 logements jeunes et étudiants financés/an).

Au-delà du logement social, écologiquement performant, dont elle est devenue un financeur déterminant, la Région aide les copropriétés en difficulté et la réhabilitation thermique des logements pour lutter contre la précarité énergétique et sociale. Elle œuvre aussi à la lutte contre le saturnisme. Elle apporte des réponses à des situations d'urgence sociale donnant accès aux femmes victimes de violences conjugales à une partie des logements sur lesquels elle dispose d'un droit de désignation. Elle soutient aussi le développement de logements dédiés aux personnes âgées et en situation de handicap, aux personnes sans abri et accompagne les actions en faveur des gens du voyage.

En outre, dans le cadre de son action en matière d'aménagement, la Région a mis au point des outils d'appui aux territoires bâtisseurs. Elle a également défendu dès 2001 la nécessité de doter l'Île-de-France d'un opérateur foncier unique, objectif qui devrait prochainement voir le jour, après une première séquence qui a vu se côtoyer quatre établissements publics fonciers sur le territoire régional depuis 2006.

LES DÉPARTEMENTS, COMPÉTENTS SUR LE VOLET SOCIAL DES POLITIQUES DE L'HABITAT

Les départements sont co-responsables avec l'État de l'élaboration des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), documents qui fusionnent depuis la loi Alur (article 33) les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PDAHI).

Les PDALHPD œuvrent à la mise en œuvre du droit au logement, et couvrent un vaste champ d'application: la veille sociale, l'accompagnement social, l'hébergement, l'adaptation à la vie active, l'insertion professionnelle, la production et l'attribution de logements (qu'ils soient sociaux, adaptés ou privés), la résorption de l'habitat indigne, la prévention des expulsions locatives, la lutte contre la précarité énergétique... Il s'agit d'appréhender, en un dispositif unique, les thématiques du non et du mal-logement, et de faciliter la fluidification des parcours résidentiels entre les solutions réservées aux plus démunis et le logement ordinaire. À l'image des PDALPD, les nouveaux PDALHPD sont placés sous la double égide du président du conseil général et du préfet de département. Ils ont une durée de cinq ans et entreront en vigueur à la date d'expiration des plans précédents (dans un délai maximal de trois ans après la promulgation de la loi). La coordination régionale comme l'évaluation des PDALHPD relèvent du CRHH.

Les départements ont également la charge du FSL (fond de solidarité pour le logement), aide budgétaire destinée aux personnes rencontrant des difficultés pour se maintenir dans le logement ou y accéder: ménages confrontés à des impayés de loyers, de factures d'électricité, de gaz, d'eau ou de téléphone; locataires proches de l'expulsion, dans l'incapacité d'avancer le dépôt de garantie exigé par le bailleur ou de faire face aux frais de déménagement... Ces aides varient selon les départements. La loi ALUR a renforcé les FSL: l'article 35 prévoit que les aides du FSL peuvent être utilisées pour accompagner les ménages dans la recherche d'un logement et les diagnostics sociaux pour les ménages menacés d'expulsion. Et selon l'article 36, le FSL devra transmettre son rapport d'activité au Ministre du Logement et le présenter au CRHH avec un débat et la présentation des bonnes pratiques transposables.

Mais l'intervention des départements en matière de logement va souvent au-delà. Nombre d'entre eux disposent d'un office HLM. Et ils peuvent être délégataires des aides à la pierre. C'est le cas de Paris (et des Hauts-de-Seine dans un passé récent). Ils peuvent avoir défini une politique du logement spécifique, à l'image du département des Yvelines qui accompagne les collectivités qui s'engagent en faveur du logement (contrats de développement de l'offre résidentielle, aide au logement supplémentaire, soutien aux opérations innovantes, etc.). Leur contexte budgétaire difficile a toutefois contraint certains d'entre eux à revoir à la baisse ou à supprimer certaines interventions en faveur du logement. Au final, si des incertitudes pèsent encore sur le contour exact des futures compétences du département, la pérennité de son action sociale n'est pas remise en cause et devrait rester au cœur de ses missions.

DES POUVOIRS D'URBANISME RELEVANT DE 1280 MAIRES

Les communes franciliennes gardent des prérogatives nombreuses et importantes en matière d'habitat. L'attribution des permis de construire les conforte comme des acteurs majeurs des politiques de l'habitat, de même que la responsabilité des plans locaux d'urbanisme (PLU), dont les dispositions réglementaires conditionnent l'utilisation du sol.

Depuis la création du PLU par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, le législateur a œuvré par étapes pour faire du PLU intercommunal (PLUi) le PLU de principe, l'échelle intercommunale étant jugée plus adaptée pour la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines (la mutualisation des moyens d'élaboration et de gestion des documents d'urbanisme au niveau intercommunal réduirait également les coûts d'ingénierie).

En la matière, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), marque une avancée, tout en restant dans une solution de compromis. Le transfert de la compétence « PLU » aux EPCI est fortement encouragé: il intervient en principe à la date du 27 mars 2017 sauf opposition dans les 3 mois qui précèdent de la part des communes membres (selon une minorité de blocage du quart des communes représentant 20% de la population).

Dans le cadre de la Métropole du Grand Paris (MGP), le transfert sera de droit: à la future métropole selon la loi Maptam, ou au bénéfice des établissements publics territoriaux qui composeront la métropole, selon les dernières évolutions du projet de loi NOTRe. Face à ces évolutions, les réticences des élus demeurent fortes et les textes législatifs ne sont pas encore stabilisés. Mais le souci de ménager le

rôle des communes dans l'élaboration des PLU intercommunaux est patent :

- le PLUi doit désormais être élaboré en « collaboration » avec les communes membres et non plus « en concertation », ce qui implique un renforcement du rôle des communes ;
- les communes peuvent demander à être couvertes par un plan de secteur afin de s'assurer de la prise en compte des spécificités de leur territoire, via les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement propre à ce secteur.

Dans le domaine de l'habitat stricto sensu, les offices Hlm communaux (au nombre de 47 en Île-de-France en 2013, totalisant un parc de 300 000 logements), comme les PLH communaux (16 PLH communaux en vigueur en 2015, situés essentiellement en petite couronne), sont des leviers importants de l'action communale. De même, les communes figurent parmi les personnes morales « réservataires », en droit d'attribuer des logements sociaux au titre des garanties qu'elles accordent aux opérations de logement social. Mais là aussi, le législateur entend promouvoir l'échelle intercommunale afin de limiter l'émiettement des politiques locales de l'habitat et de mutualiser et renforcer les moyens : rattachement des offices Hlm aux intercommunalités en grande couronne, aux établissements publics territoriaux dans la Métropole du Grand Paris ; élaboration d'un PLH d'échelle métropolitaine dans la MGP et disparition progressive des PLH communaux – spécificité purement francilienne – au gré des progrès de la couverture intercommunale.

DES COMPÉTENCES HABITAT PROGRESSIVEMENT INVESTIES PAR LES INTERCOMMUNALITÉS FRANCILIENNES EN PLEINE MUTATION

L'Île-de-France compte 113 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont 48 communautés d'agglomération, 63 communautés de communes et 2 syndicats d'agglomération nouvelle au 1^{er} janvier 2015.

• L'habitat : une compétence obligatoire ou optionnelle selon les EPCI

Les communautés d'agglomération comptent l'équilibre social de l'habitat parmi leurs quatre groupes de compétences obligatoires (avec le développement économique, l'aménagement de l'espace et la politique de la ville). Pour les communautés de communes, la politique du logement et du cadre de vie figure parmi les compétences optionnelles. Du fait de sa territorialité et de sa transversalité, la compétence « politique de la ville » (obligatoire pour les communautés d'agglomération) reste, dans les faits, partagée entre l'échelle intercommunale et communale, la proximité avec les habitants et les associations étant essentielle en ce domaine. Les contrats de ville 2015-2020 en cours de signature seront pilotés par les intercommunalités.

• Vers des intercommunalités plus importantes et intégrées où la politique de l'habitat occupera une place croissante

Le paysage intercommunal francilien connaît actuellement des mutations profondes qui devraient aller de pair avec un investissement croissant des nouvelles intercommunalités dans le champ de l'habitat.

En effet, la loi Maptam prévoit une vaste restructuration intercommunale avec :

- en grande couronne, l'obligation d'atteindre le seuil de 200 000 habitants en 2016 pour les établissements dont le siège est situé dans l'unité urbaine de Paris ;
- la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) au 1^{er} janvier 2016 sur le territoire de la petite couronne (avec une possibilité d'adhésion à la MGP pour les 46 communes en continuité avec la petite couronne, et quelques autres cas spécifiques).

Les intercommunalités vont également voir leur rôle s'accroître en matière d'attribution de logements sociaux avec la mise en place des conférences intercommunales du logement et les plans de gestion partagés de la demande prévus par la loi ALUR.

• Une nouvelle carte intercommunale en grande couronne au 1^{er} janvier 2016

Depuis janvier 2014, la grande couronne est entièrement couverte par des intercommunalités à fiscalité propre. Mais une nouvelle carte intercommunale devrait entrer en vigueur en 2016 en application de la loi Maptam : les 41 intercommunalités dont le siège est situé dans l'unité urbaine de Paris et soumises au seuil démographique de 200 000 habitants devraient être restructurées par voie de fusions et extensions de périmètres au sein de dix-huit structures (selon le schéma régional de coopération intercommunale arrêté par le préfet de région le 4 mars 2015, qui est néanmoins susceptible d'évoluer d'ici au 1^{er} janvier 2016).

• Le logement, cœur de métier de la future Métropole du Grand Paris

La politique locale de l'habitat est l'une des quatre compétences que la Métropole du Grand Paris exercera de plein droit, sous réserve d'adoption de la loi NOTRe dans sa rédaction, en cours de discussion au parlement. Elle définira sa stratégie en la matière en élaborant un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), document tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) qui prendra en compte le SRHH. Ce document accordera une place particulière à l'offre d'hébergement qu'il s'agira de mieux intégrer dans les parcours résidentiels, et veillera à l'égalité des territoires au sein de la zone centrale où les disparités s'accroissent.

La loi accorde à la MGP des leviers opérationnels : par décret en Conseil d'État, elle pourra bénéficier de compétences dérogatoires pour créer des ZAC ou délivrer des autorisations d'urbanisme. L'État pourra mettre à sa disposition ses établissements publics d'aménagement (EPA). La MGP pourra également être signataire de conventions avec l'Établissement Public Foncier (l'EPF) pour les opérations d'intérêt métropolitain. Enfin, le PMHH exécutoire rend possible la délégation des aides à la pierre de l'État.

La MGP, EPCI à statut particulier, sera délégataire de compétences importantes, dont en premier lieu l'attribution des aides à la pierre en direction du parc locatif social et de l'amélioration du parc privé. La délégation portera de manière indissociable, sur la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement et le financement des organismes et dispositifs

correspondants. Dans le domaine de l'habitat, comme dans les autres champs de compétence de la métropole, une répartition des compétences s'effectuera entre la MGP et la dizaine d'établissements publics territoriaux qui la composeront.

• **A terme, trois couronnes d'intercommunalités inégalement mobilisées et outillées en faveur du logement**

Trois couronnes d'intercommunalités se dessinent néanmoins avec la Métropole du Grand Paris dans la zone centrale, des EPCI à 200 000 habitants dans l'aire urbaine et, dans les territoires ruraux, des intercommunalités regroupant quelques dizaines de milliers de résidents. De toute évidence, l'investissement en faveur de l'habitat et les enjeux à la clef ne seront pas de même nature sur ces différents territoires.

Le diagnostic du SRHH, un outil de connaissance partagée des besoins des franciliens

UN DIAGNOSTIC APPUYÉ SUR L'ANALYSE DES BESOINS DES FRANCILIENS

L'élaboration du futur Schéma Régional s'appuiera sur un important travail de remise à plat des connaissances sur les conditions de logement et d'hébergement des franciliens et le système régional de production et de gestion de l'offre de logements afin de contribuer à l'émergence d'une vision partagée des priorités en matière de logement dans la région. Ce diagnostic, engagé par les membres du CRHH, avec l'appui de l'IAU-Idf et de FORIS, a pour objet premier de rappeler les besoins des ménages franciliens et les conséquences des tensions fortes du marché immobilier régional sur leur qualité de vie et leurs parcours résidentiels et professionnels. Il s'agit de décrire en quoi l'offre entre ou non en adéquation avec la demande des ménages franciliens et d'identifier les besoins ne trouvant pas satisfaction dans la situation actuelle. L'accent est ainsi mis sur les nouvelles vulnérabilités des ménages vis-à-vis du logement dans le contexte francilien et l'impact plus ou moins régulateur des réponses publiques apportées à ces dysfonctionnements.

UN DIAGNOSTIC BALAYANT LES ENJEUX SELON TROIS AXES

Le premier volet du diagnostic est axé sur **un état des lieux de l'offre de logements disponible et des conditions de son développement**. Il s'agit de comprendre la manière dont l'offre, existante et nouvelle, répond ou non à travers ses différentes composantes aux besoins des Franciliens. Cette première partie du diagnostic vise à quantifier et à qualifier l'offre de logements disponible, le nombre de logements produits, l'accessibilité économique de l'offre existante, mais aussi le type de logements offerts (surfaces, nombre de pièces...) au regard des besoins de la population.

Ces analyses s'attachent à identifier les spécificités et disparités infrarégionales au regard de la localisation de l'offre existante et des dynamiques de spécialisation sociale. Quels facteurs de blocage peut-on identifier dans les parcours résidentiels des ménages ? Quelles tensions se manifestent sur les conditions de logement des franciliens ?

Un second axe dresse un état des lieux des réponses en matière d'hébergement et d'accès au logement, en montrant comment elles peinent à répondre aux besoins des personnes défavorisées ou en situation d'exclusion et l'adéquation de ces réponses face à l'évolution des besoins. Il a été entrepris pour améliorer la connaissance qualitative des dispositifs existants et estimer l'adaptation de l'offre aux besoins (y compris en matière d'accompagnement social et médico-social), les enjeux en matière de coordination des acteurs et de régulation des réponses à l'échelle régionale (rôle des SIAO, etc.), les enjeux de fluidité entre hébergement et logement et là encore les enjeux territoriaux d'adéquation de l'offre et de la demande.

Enfin, **un troisième axe porte sur l'état des lieux de la Qualité de l'habitat et du cadre de vie** et s'attache à rappeler les enjeux écologiques, sociaux, et sanitaires associés au développement de l'offre de logement et à l'amélioration du parc. Des disparités persistent en effet au sein de l'espace régional en termes de qualité du cadre de vie et de l'habitat concentrations d'habitat dégradé et indigne, disparités de desserte, d'accessibilité des équipements, de proximité des polarités et de l'emploi...

UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ, L'OCCASION D'ÉVALUER L'ÉTAT DES CONNAISSANCES ET DES DÉBATS SUR LES ENJEUX DU LOGEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE

Cet exercice de mise à plat de la connaissance des conditions de logement des franciliens et des modalités de production et de développement de l'offre de logements et d'hébergement est aussi l'occasion de :

- Faire partager à l'ensemble des acteurs du logement et de l'hébergement de la région **quelques grands constats transversaux et partagés** sur les politiques de logement et d'hébergement en Île-de-France, en donnant à chacun une vision d'ensemble, au-delà des champs d'intervention parfois très segmentés des familles d'acteurs.
- De pointer les **problématiques et pratiques émergentes signalant des évolutions récentes marquantes de la situation du logement et de l'hébergement des franciliens**, pouvant annoncer de nécessaires adaptations des outils existants pour répondre aux attentes des habitants et aux enjeux futurs.
- De faire un **état des lieux de la qualité et du niveau de la connaissance collective** sur ces questions en l'état actuel des sources d'informations existantes (enquêtes statistiques, mobilisation des fichiers administratifs...). Le diagnostic met de fait en évidence des thématiques approfondies et largement expertisées et des thématiques suivies plus irrégulièrement ou avec des échelles de traitement inégales ainsi que des zones d'ombre... Autant de champs qui pourront faire l'objet de travaux d'approfondissement dans le cadre du travail des commissions du CRHH.

- De pointer, en vue de la suite du processus d'élaboration du schéma, **les sujets qui soulèvent des débats et font parfois l'objet d'analyses différenciées selon les acteurs**, sujets qui seront au cœur des discussions portant sur les futures orientations.

ETAPES ET MÉTHODE D'ÉLABORATION DU DIAGNOSTIC

Les travaux d'élaboration du diagnostic, placés sous l'égide d'un comité de pilotage réunissant la Préfecture d'Île-de-France et le Conseil Régional en leur qualité de co-présidents du CRHH, ont été confiés à l'IAU sur les sujets relatifs à l'offre de logements (partie 1) et à la qualité de l'habitat et du cadre de vie (partie 3) et à FORS recherche sociale sur les sujets relatifs à l'offre d'hébergement et d'accompagnement (partie 2). Les prestataires se sont appuyés sur les sources statistiques et travaux disponibles et ont rencontrés de nombreux acteurs de l'habitat et de l'hébergement pour élaborer le diagnostic.

L'avancement de ces travaux a été présenté en plusieurs étapes :

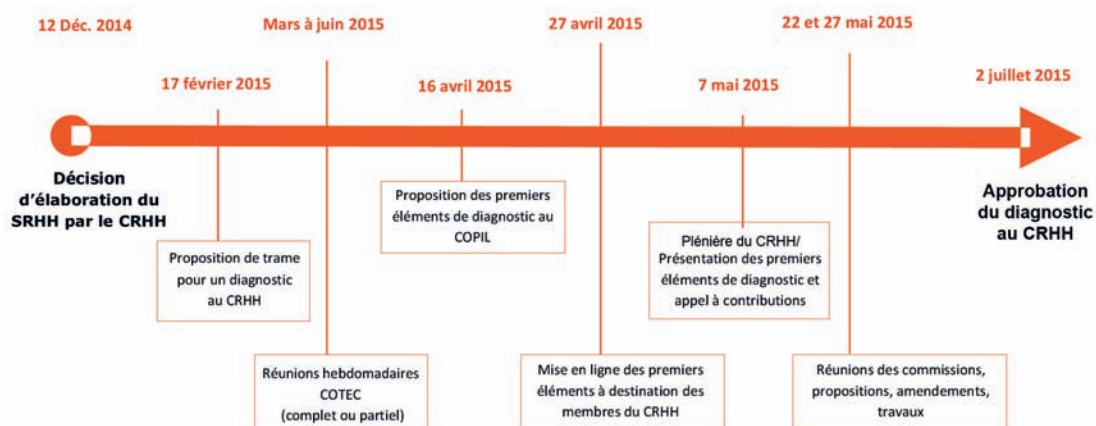
- CRHH du 17 février 2015 : proposition d'une trame de diagnostic
- CRHH du 7 mai 2015 : présentation des premiers éléments de diagnostic, échanges et appels à contributions
- Commissions des 22 et 27 mai 2015 : échanges sur le diagnostic

Les échanges lors du CRHH du 7 mai 2015 et des commissions ont été engagés à partir d'une grille d'analyse articulée autour de 4 items : les constats partagés, les sujets émergents, les sujets à débats et les points aveugles du diagnostic. Un appel à contribution a également été fait dès l'ouverture de la démarche de diagnostic, qui a rencontré l'intérêt des acteurs, avec d'ores et déjà une dizaine de contributions qui seront rassemblées dans un cahier spécifique.

Les contributions reçues au 31 mai s'appliquent d'une part à étayer le diagnostic et d'autre part à formuler des propositions ou porter des orientations pour l'élaboration du Schéma en tant que tel, dans le cadre du diagnostic seuls les éléments s'y référant ont été retenus, ce qui relève des propositions et des orientations sera pris en compte lors de l'élaboration du schéma.

Ce diagnostic, sera prolongé à l'occasion des travaux d'élaboration du schéma qui permettront d'apporter des éclairages complémentaires sur les sujets qui n'ont pas pu être approfondis, soit par manque de disponibilité de données actualisées (éléments de l'ENL 2013 essentiels, notamment pour la connaissance des taux d'efforts des franciliens...), soit par défaut de sources exploitables ou dans l'attente d'une stabilisation des évolutions institutionnelles. Le volet territorial du diagnostic sera tout particulièrement au cœur des travaux de ces groupes.

Etape et méthode d'élaboration du diagnostic préalable à l'élaboration du SRHH



Sommaire

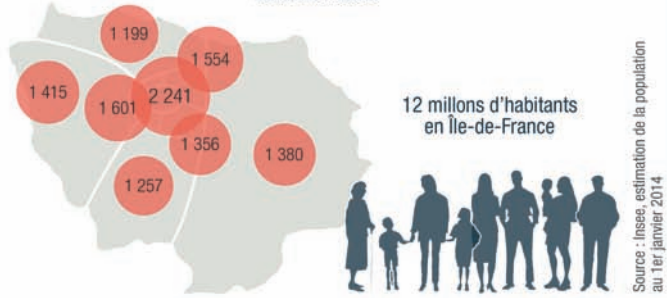
Quelques repères : Les Franciliens et leur logement.....	10
Les Franciliens, une population jeune et cosmopolite, des modes de cohabitation en mutation Des besoins en logements importants pour répondre à la démographie dynamique d'une métropole mondiale Des contraintes pesant sur la mobilité résidentielle et des modes de cohabitation qui évoluent plus lentement Une structure sociale très contrastée entre grande richesse et grande pauvreté	
Un parc de logements traversé par de fortes dynamiques de recomposition et une offre d'hébergement en augmentation Des conditions de logements qui s'améliorent globalement Un accroissement faible du parc, une occupation plus intense Une offre de logements dont les évolutions diffèrent selon la nature du parc Une offre d'hébergement et de logement adaptée diversifiée et complexe, en augmentation rapide sur certains segments	
RAPPEL DES GRANDS CONSTATS.....	20
1. Une offre de logements ne pouvant répondre aux besoins de tous les Franciliens	
1.1 L'Île-de-France est marquée par une production de logements insuffisante, mais des signes récents de redressement.....	21
1.1.1 Des objectifs de construction difficilement atteints	
1.1.2 Les territoires de la construction	
1.1.3 Une production sociale soutenue	
1.1.4 La production privée : des difficultés accrues pour appréhender et anticiper les évolutions du marché	
1.1.5 Les moyens financiers affectés aux politiques publiques du logement en Île-de-France, une estimation malaisée	
1.1.6 Le point sur le foncier mobilisable pour répondre aux besoins en logements	
1.2 Une offre de logements pas toujours adaptée aux ressources et à la composition des ménages.....	37
1.2.1 Caractéristiques de l'offre et adaptation aux modes de vie	
1.2.2 Un coût du logement de plus en plus prohibitif	
1.2.3 Le parc locatif social, une solution adaptée pour une grande diversité de ménages : 3 millions de personnes logées	
1.3 Des disparités territoriales et sociales qui persistent.....	48
1.3.1 Une spécialisation sociale des territoires	
1.3.2 Le développement récent de l'offre sociale contribue au rééquilibrage mais ne compense que faiblement les effets des implantations passées	
1.4 Des publics appelant des réponses adaptées	55
1.4.1 Les jeunes, en première ligne des difficultés de logement	
1.4.2 Les enjeux du vieillissement : quelle offre spécifique ?	
1.4.3 Les gens du voyage, quelle réponse publique à leur mode de vie spécifique ?	
SYNTHÈSE DES ENJEUX ET POINTS DE CONNAISSANCES À APPROFONDIR.....	67
2. Une offre d'accueil et d'accompagnement qui peine à répondre aux besoins des personnes défavorisées ou en situation d'exclusion	
2.1 Face au constat d'une massification et d'une diversification des besoins, un enjeu permanent d'adaptation.....	69
2.1.1 Une sollicitation accrue des dispositifs et une diversification des profils	
2.1.2 Une connaissance des publics qui reste encore partielle et biaisée car fondée sur l'observation des dispositifs existants	
2.1.3 Le SIAO, une mission de coordination et d'observation en cours de structuration	
2.2 Des publics de plus en plus diversifiés, qui bousculent les réponses traditionnelles en matière de veille et d'urgence sociales	71
2.2.1 Un repérage et une orientation des personnes à la rue complexes, mais un enjeu essentiel pour leur prise en charge	
2.2.2 Une évolution de l'offre en hébergement d'urgence pour répondre à la diversification des profils des personnes à la rue en faveur des familles avec enfants	
2.2.3 Une offre en CHU qui s'étoffe et s'améliore, mais toujours sous pression face à l'évolution des besoins	
2.2.4 La nuitée hôtelière : un palliatif pour répondre à la mise à l'abri des familles avec enfants aujourd'hui remis en question	
2.2.5 La domiciliation administrative : un service fondamental pour l'accès aux droits, qui subit les effets de l'augmentation de ménages sans domicile propre	

2.3	Des personnes hébergées et logées dans des structures d'insertion : des projets sociaux réinterrogés par l'évolution des besoins.....	83
2.3.1	Une augmentation des demandes à analyser à l'aune de la montée en charge de l'activité des SIAO	
2.3.2	Des pratiques d'accueil en mutation dans les CHRS, sous l'effet de l'évolution des publics	
2.3.3	Les résidences sociales: des vocations d'accueil différenciées, une offre à mieux positionner et territorialiser	
2.3.4	L'offre en logement d'insertion mobilisée au sein du parc en diffus (privé ou social) : une réponse hétérogène et difficile à circonscrire mais qui joue un rôle complémentaire et essentiel dans l'accueil des plus fragiles	
2.3.5	L'intermédiation locative, une offre qui joue son rôle de sortie du dispositif hôtelier	
2.3.6	Une absence de fluidité qui, au-delà de l'insuffisance de l'offre, interroge l'adaptation de l'offre à la demande et les critères de priorisation	
2.4	Un accès au logement social facilité pour les publics prioritaires mais des disparités territoriales persistantes.....	97
2.4.1	Des publics prioritaires toujours plus nombreux, des outils et dispositifs d'aide qui s'affinent et se structurent	
2.4.2	Vers une amélioration de la cohérence des dispositifs et de la mobilisation des partenaires autour du relogement des publics qualifiés de prioritaires	
2.4.3	Des résultats réels en matière de relogement des publics dits « prioritaires », malgré la pression sur les dispositifs	
2.4.4	Un effort global dans le relogement des ménages prioritaires, mais une mobilisation encore inégale des réservataires	
2.4.5	Une répartition territoriale encore très inégale des relogements interrogeant les enjeux de mixité sociale et d'inter-départementalisation	
2.4.6	Des freins au relogement des publics prioritaires qui perdurent et des mesures d'aide et d'accompagnement difficiles à positionner pour une action pertinente	
2.5	Des besoins particuliers à certaines populations, à mieux prendre en compte.....	107
2.5.1	Des jeunes de moins de 25 ans, pour certains en rupture familiale, qui trouvent difficilement leur place dans les dispositifs actuels	
2.5.2	Les sortants d'institutions : des ruptures de prise en charge préjudiciables	
2.5.3	Les personnes souffrant de troubles psychiques	
2.5.4	Des femmes victimes de violences prioritaires dans l'accès à l'ensemble des dispositifs	
2.5.5	Les demandeurs d'asile : un dispositif d'hébergement spécifique sous-dimensionné	
2.5.6	Les mineurs isolés étrangers : un public situé aux marges de l'action publique	
2.6	Synthese des enjeux - De la rue au logement : une évolution des dispositifs en réponse à la massification et à la diversification des besoins.....	117
2.6.1	De la rue au logement, une fluidité des parcours améliorée mais des obstacles qui demeurent	
2.6.2	Un enjeu de répartition territoriale de l'offre et d'inter-départementalisation des dispositifs	
2.6.3	Un enjeu de coordination des acteurs et des institutions pour une prise en charge cohérente des ménages en situation d'exclusion	
2.6.4	Un enjeu de renforcement et de coordination des réponses aux besoins d'accompagnement social et médico-social (troubles psy, addictions, etc.)	
2.6.5	Un enjeu de structuration et de pilotage de dispositif(s) d'observation sociale à l'échelle régionale	
	SYNTHÈSE DES ENJEUX ET POINTS DE CONNAISSANCES À APPROFONDIR.....	120
3	Qualité de l'habitat, qualité du cadre de vie : des réalités disparates	
3.1	Habitat, transport et emploi en Île-de-France : des dynamiques à l'œuvre, des opportunités à venir.....	121
3.1.1	Un territoire francilien marqué par des disparités territoriales profondes	
3.1.2	Une volonté d'articulation des enjeux du logement avec les enjeux d'aménagement	
3.1.3	Des habitants porteurs d'innovation	
3.2	Des enjeux spécifiques aux quartiers de la politique de la ville.....	131
3.2.1	Portrait des quartiers en politiques de la ville, un cumul de facteurs de précarité	
3.2.2	La rénovation urbaine, des dynamiques de transformation engagées	
3.2.3	Une nouvelle politique de la ville : géographie prioritaire et Nouveau Programme de Renouvellement Urbain	
3.3	Des besoins d'amélioration du parc existant pour garantir de bonnes conditions de vie à tous ses occupants	138
3.3.1	Des besoins d'amélioration qui restent importants dans une région à l'urbanisation ancienne	
3.3.2	L'intervention publique en faveur de l'amélioration de l'habitat :	
3.3.3	La rénovation énergétique du parc francilien : une prise de conscience des enjeux	
3.3.4	Une nécessaire adaptation du parc vieillissement et au handicap	
3.3.5	Des enjeux différenciés au sein de l'espace régional	
3.4	De la lutte contre l'habitat indigne au traitement des grandes copropriétés récentes : des enjeux massifs en Île-de-France.....	150
3.4.1	Un fort enjeu en Île-de-France de lutte contre l'habitat indigne : une réponse à la pression de besoins insatisfaits, penser les flux et non les stocks	
3.4.2	L'Île-de-France, un enjeu spécifique de veille et de traitement des copropriétés dégradées	
	SYNTHÈSE DES ENJEUX ET POINTS DE CONNAISSANCES À APPROFONDIR.....	159

QUELQUES REPÈRES

Les Franciliens et leur logement

Des volumes de population par département sensiblement proches hormis Paris



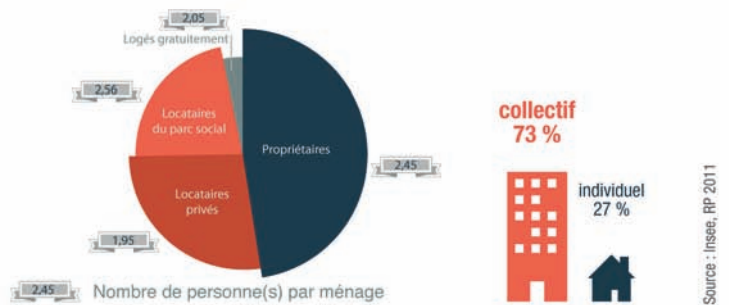
Échanges migratoires avec la province : arrivées de personnes seules, départs de familles et de retraités



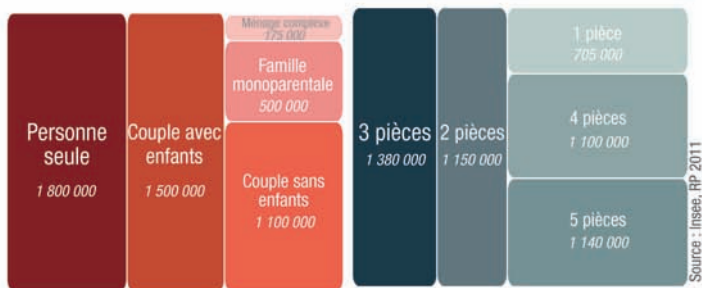
Des densités très variables habitants par hectare urbain en 2012



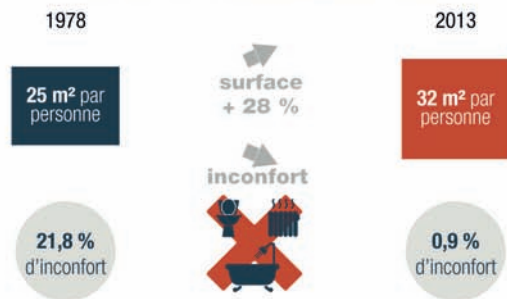
La moitié des logements est occupée par des propriétaires



Structure des ménages et du parc de logements



Un parc de logements qui s'améliore



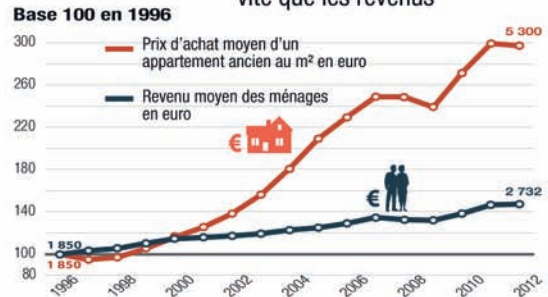
Un logement cher et des disparités territoriales

Des prix élevés, mais des disparités territoriales



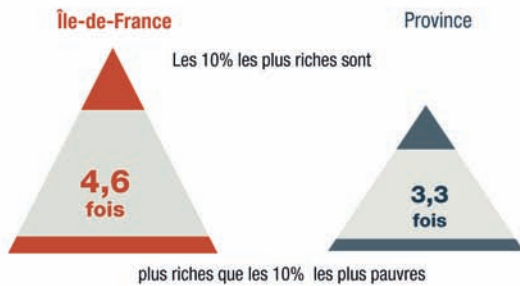
Source : Chambre des notaires de Paris

Des prix de logement qui évoluent plus vite que les revenus



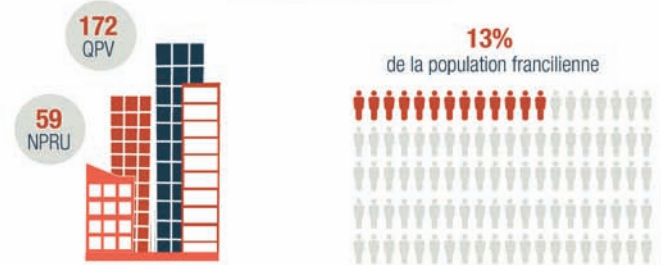
Sources : Chambre des notaires Paris Île-de-France (base BIEN), Insee - RFL, traitements IAU idF

Des inégalités marquées



Source : Insee FLOSOFI 2012

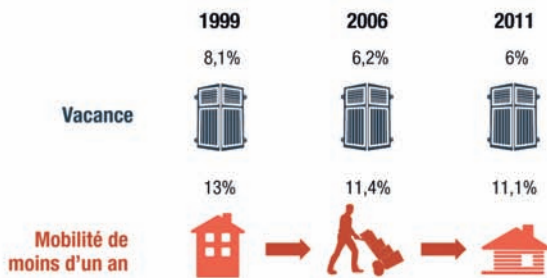
Politique de la ville : 1,5 million d'habitants en quartier prioritaire



Source : Insee, RP 2011

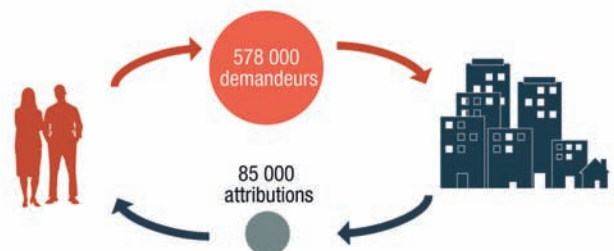
Une crise du logement qui touche fortement les ménages modestes

Des indicateurs de tension



Sources : Insee, RP 1999, 2006 et 2011

1,2 million de logements sociaux en 2014 mais des besoins qui persistent



Sources : Fichier FNUR 2014, RPLS 2012

Des besoins d'intervention dans le parc privé

740 000 occupants du parc privé ont un revenu < au PLAI SOIT **22%** de la population

22 000 copropriétés fragiles SOIT **20%** des copropriétés

95 dispositifs d'amélioration **4,5%** des résidences principales sont potentiellement indignes

Sources : Anah, Filocom 2013, CD ROM PPPI Anah 2011, MEDDE d'après DGFiP



Les Franciliens, une population jeune et cosmopolite, des modes de cohabitation en mutation

DES BESOINS EN LOGEMENTS IMPORTANTS POUR RÉPONDRE À LA DÉMOGRAPHIE DYNAMIQUE D'UNE MÉTROPOLE MONDIALE¹

- **Environ 60 000 Franciliens de plus chaque année depuis 2006**

L'Île-de-France compte 12 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2014 (INSEE-ELP). Son poids démographique en France métropolitaine (18,8 % en 2014) est stable depuis le début des années soixante. Entre 2006 et 2014, la population francilienne s'est accrue de 59 000 personnes chaque année sous l'effet d'un fort excédent naturel, avec 111 000 naissances de plus que de décès chaque année 182 000 naissances contre 71 000 décès par an en moyenne depuis 2006). Cette croissance compense un déficit migratoire global de - 52 000 habitants par an, qui masque des échanges migratoires déficitaires avec les autres régions métropolitaines (estimés entre -75 000 et -95 000 par an), mais positifs avec le reste du monde (estimés entre +25 000 à +45 000 par an).

- **Une croissance démographique portée de nouveau par le cœur d'agglomération**

Si la croissance démographique régionale varie peu depuis une trentaine d'années, sa géographie a profondément évolué. On observe en effet un retournement de tendance qui marque la fin du cycle des villes nouvelles. Depuis 1990, la moitié de la croissance démographique francilienne est en effet accueillie à moins de 20 km de Notre-Dame, alors que les communes situées dans ce périmètre perdaient globalement des habitants entre 1975 et 1990. A l'inverse, les villes nouvelles qui canalisait la moitié de la croissance démographique francilienne entre 1975 et 1990 n'en accueillent plus que 15 %.

- **Un moteur démographique et une attractivité auprès des jeunes, propres aux métropoles mondiales**

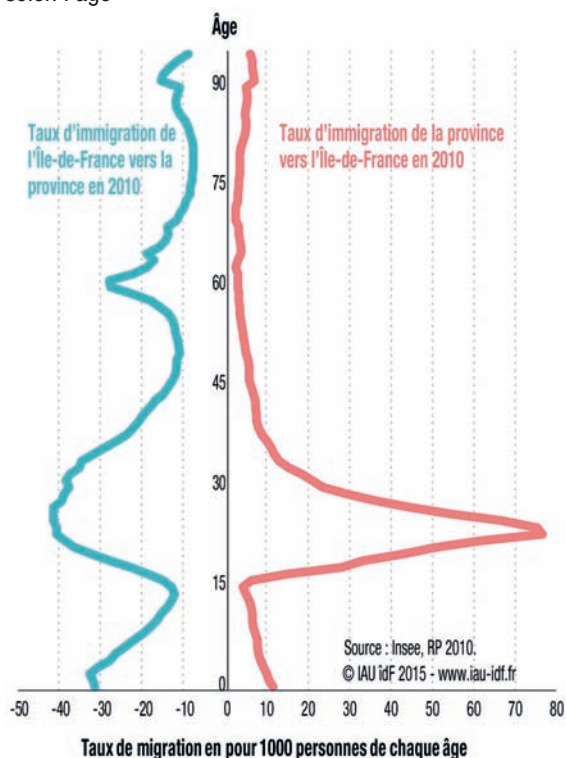
Ce moteur démographique cumulant un fort excédent naturel, des échanges migratoires positifs avec l'étranger mais déficitaires avec les autres régions du pays est propre aux villes mondiales. L'attractivité de ces villes globales, essentiellement économique et culturelle, est très forte auprès des jeunes actifs et des diplômés. Mais elles ne sont aussi, pour beaucoup, qu'une étape dans leur parcours professionnel. Beaucoup arrivent seuls de province pour terminer leurs études mais surtout pour commencer leur carrière. 58 % des ménages arrivants sont des personnes seules, en majorité jeunes et diplômés, tandis que 14 % sont des familles. Ils repartent quelques années ou quelques décennies plus tard. Dans l'intervalle, beaucoup se sont mis en couple ou ont fondé une famille. 30 % des ménages qui partent sont des familles dont la majorité ne dispose que d'un ou d'aucun revenu d'activité. Beaucoup attendent aussi leur retraite pour quitter l'Île-de-France. D'autres retraités, souvent plus aisés, préfèrent partager leur temps entre un ici francilien et un ailleurs plus ou moins lointain.

- **L'Île-de-France accueille une part croissante des immigrés installés en France et constitue une porte d'entrée pour les nouveaux arrivants**

En 2010, près d'un tiers des personnes qui se sont installées en France en provenance d'un autre pays, environ 90 000, ont choisi de vivre en Île-de-France selon le recensement général de la population 2011 (RGP 2011). Parmi eux 31 500 sont des Français dont l'arrivée s'apparente à un retour et 58 000 sont de nationalité étrangère (21 500 viennent d'un pays de l'Union européenne et 36 500 du reste du monde).

Ces flux permanents conduisent l'Île-de-France à accueillir une part croissante des immigrés vivant en France : 33 % en 1982, 37 % en 1999 et 39 % en 2011. Ils représentent aujourd'hui 18 % de la population francilienne contre 7 % ailleurs en France.

Les migrations entre l'Île-de-France et la province en 2010 selon l'âge



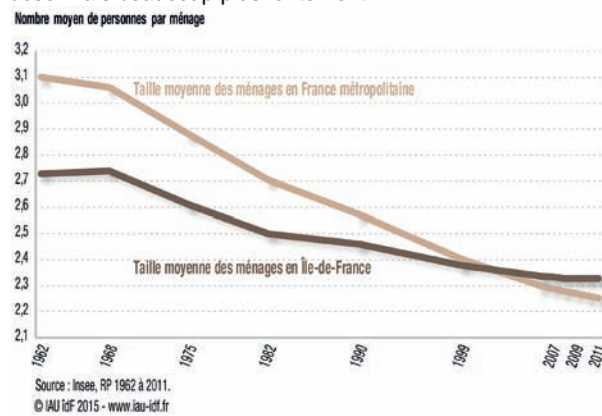
¹ Sources INSEE, Estimations Localisées de Population 2014, RGP 1990, 1999, 2006, 2011

DES CONTRAINTES PESANT SUR LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE ET DES MODES DE COHABITATION QUI ÉVOLUENT PLUS LENTEMENT

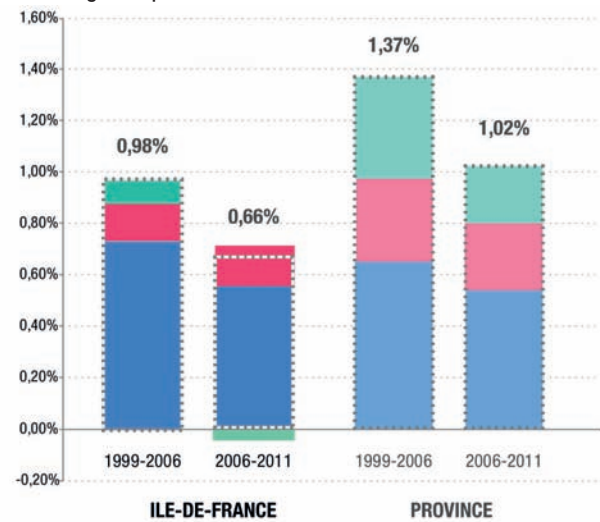
- Une stabilisation de la taille moyenne des ménages franciliens, signe d'un changement de tendance dans les modes de cohabitation

La baisse de la taille moyenne des ménages n'a cessé de se ralentir en Île-de-France jusqu'à pratiquement se stabiliser depuis 2006, alors qu'elle diminue encore ailleurs en métropole. Un ménage francilien compte en moyenne 2,33 personnes en 2011, à peine moins qu'en 2006 (2,34). Cela s'explique par le moindre vieillissement de la population francilienne, la hausse de l'espérance de vie et le recul régulier de l'âge moyen à la maternité depuis 30 ans, en particulier chez les cadres, qui conduit de plus en plus de Franciliens de plus de 50 ans à vivre à deux ou avec leurs enfants. Les jeunes ont tendance à rester de plus en plus longtemps chez leurs parents, en particulier dans le parc social, surtout à Paris et en Seine-Saint-Denis. Un phénomène qui ne s'observe pas ailleurs en France où la part des 18-34 ans qui vivent chez leurs parents continue de diminuer. (Cf. 1.4.1)

La taille moyenne des ménages franciliens est devenue supérieure à celle de la France métropolitaine et diminue désormais beaucoup plus lentement



Île-de-France - Province : taux annuel d'évolution du nombre de ménages depuis 1999



- Ensemble 1999-2006
- Effet modes de vie (décohabitations, séparations)
- Effet structurel (vieillesse)
- Effet démographique (augmentation de la population)

Source : Insee, RP 1999, 2006 et 2011
© IAU idF 2015 - www.iau-idf.fr

Catégorie sociale et statut d'activité des Franciliens de 15 ans ou plus qui ne suivent plus d'études en 1999 et en 2011



- **Des ménages franciliens moins mobiles :**

550 000 ménages franciliens, 11 %, avaient changé de logement dans l'année à la date du RGP 2011, contre 13 % lors du recensement de 2006. Alors que la jeunesse de la population francilienne et l'importance du parc locatif favorisent la mobilité des ménages, la part des emménagés de moins d'un an recule depuis 1999 en Île-de-France, quand elle progresse en province. L'essentiel de la baisse a eu lieu entre 1999 et 2006. Au cours de cette période, le nombre de ménages mobiles (et donc aussi de logements remis à disposition) a diminué de 37 000, en raison du recul des taux de mobilité et du vieillissement de la population. L'allongement des études, la difficulté d'accéder à un emploi ou de trouver un logement ont contribué à prolonger les cohabitations entre enfants et parents. Dans le parc HLM notamment, qui regroupe près d'un tiers des enfants de 15 ans et plus, les jeunes quittent le domicile parental de plus en plus tard au fil des RGP : à 25 ans, la part de jeunes vivant chez leurs parents est passée entre 1999 et 2011, de 32 % à 46 %.

Toutefois, si l'on observe la mobilité des ménages sur cinq ans, l'Île-de-France reste une des régions les plus mobiles, 38,8 % des ménages avaient emménagé dans leur logement depuis moins de 5 ans en 1999, 37,5 % en 2011. Cette différence de la mobilité observée sur une et cinq années s'explique par des installations plus durables dans le premier logement occupé à l'arrivée en Île-de-France. En province, ces installations sont moins longues car les opportunités de changer de logements se présentent plus rapidement.

- **Un surpeuplement des logements sur-représenté en Île-de-France, touchant en priorité les plus modestes²**

Le taux de ménages en surpeuplement modéré³ s'élève à 18 % en Île-de-France, avec une concentration à Paris et en Seine-Saint-Denis (RGP 2010). 560 000 ménages de 2 personnes ou plus vivaient ainsi en situation de sur-occupation et 4,5 % en sur-occupation accentuée. La sur-occupation est plus forte qu'en province, où elle ne touche que 4,7 % des logements, et 0,8 % seulement de façon accentuée. Elle a progressé entre 1999 et 2010, de 16,8 % à 17,7 % alors qu'elle a baissé en province, de 5,9 % à 4,7 %.

Cette sur-représentation de la sur-occupation touche tous les statuts d'occupation en Île-de-France : 6 % des propriétaires franciliens résident dans un logement sur-occupé, contre 1 % des provinciaux. Elle affecte néanmoins davantage les ménages à bas revenus et plus fortement les ménages dont la personne de référence est ouvrier ou employé (respectivement 10 % et 15 %), plutôt que les catégories socioprofessionnelles supérieures (5 % chez les cadres). D'après une autre enquête de l'Insee (SRCV 2010), les logements surpeuplés sont de plus en plus occupés par des ménages modestes (ils occupent 59 % des logements surpeuplés en 2010, contre 46 % en 2005).

UNE STRUCTURE SOCIALE TRÈS CONTRASTÉE ENTRE GRANDE RICHESSE ET GRANDE PAUVRETÉ

- **Une structure sociale de plus en plus inégalitaire**

Les échanges migratoires sont filtrés socialement avec des départs nets d'actifs de toutes les catégories sociales, en particulier d'ouvriers, d'employés et d'artisans, à l'exception des cadres du secteur privé dont les arrivées dépassent de loin les départs. L'Île-de-France accueille ainsi 35 % des cadres vivant en France. Ils contribuent à accentuer la spécialisation sociale des territoires, qui se renforce avec le temps, la crise ayant fortement amplifié les écarts de niveaux de vie entre Franciliens et entre territoires. L'Île-de-France est la région de métropole où les disparités de revenu disponible par unité de consommation (UC) sont les plus fortes : en 2012 le niveau de vie au-dessus duquel se situent les 10 % de ménages les plus aisés est cinq fois supérieur à celui au-dessous duquel se trouvent les 10 % les plus modestes, quand ce rapport n'est que de 3,3 en province⁴.

- **En 2012, 15 % des Franciliens sont pauvres et vivent avec moins de 990 €/mois**

Les niveaux de vie des ménages pauvres et modestes ont diminué en euros constants depuis 2008 (baisse de près de 5 % pour les 20 % les plus modestes entre 2008 et 2011), alors qu'après avoir marqué le pas entre 2008 et 2010, ils sont repartis à la hausse pour les plus aisés (entre +1,5 et +2 % pour les 20 % les plus aisés). Le taux de pauvreté augmente en Île-de-France depuis 2008. Il atteint 15 % en Île-de-France en 2012 (INSEE, Filosofi).

- **Une pauvreté qui tend à se renforcer, en particulier pour les jeunes, les familles monoparentales et les familles nombreuses**

La pauvreté augmente dans la région depuis la fin des années 1990. Naguère concentrée chez les personnes âgées, la pauvreté touche plus souvent les jeunes et concerne de plus en plus d'urbains. Depuis la crise, le taux de pauvreté des retraités a continué à baisser (-0,4 point) alors qu'il augmente dans le reste de la population, surtout chez les jeunes (+2,4 pour les 20-24 ans) et les enfants (+2,6 pour les moins de 20 ans). Le niveau de vie des moins de 30 ans est désormais inférieur d'un tiers à celui des jeunes retraités (60-74 ans). Ainsi 19,5 % des enfants de moins de 20 ans et 18,8 % des jeunes de 20-24 ans sont pauvres contre 6,3 % des 65 ans ou plus. De même, la hausse de la pauvreté est très sensible sur la période récente parmi les ménages avec enfants et en particulier les familles nombreuses. Ainsi 23,6 % des familles monoparentales et 18,6 % des familles nombreuses vivaient sous le seuil de pauvreté en 2011, quand le taux de pauvreté des couples sans enfants était de 5,2 %. Le revenu médian des familles monoparentales (1340 euros/mois/UC) est inférieur de 45 % à celui des couples sans enfants (2450 euros/mois/UC). Selon la Cellule technique de réflexion et d'aide à la décision (Ctrad), le taux de pauvreté des enfants a continué de progresser de 2009 à 2013 : fin décembre 2013, près de 645 000 enfants franciliens à charge de moins de 18 ans vivaient au sein de foyers allocataires à bas revenus (moins de 1 021 euros mensuels par UC).

2 Contribution ARS - source : L'état du mal logement en France en 2015. Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, 20ième rapport annuel, 2015.

3 Selon la définition de l'INSEE du surpeuplement : le nombre de pièces nécessaire au ménage est supérieur d'une unité à celui du logement occupé.

4 Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012 et ERFS 2012.

- **Un nombre estimé de 42 000 personnes sans domicile fixe en Île-de-France, dont une moitié qui a recours à un hébergement collectif**

Le nombre de sans domicile fixe dans l'agglomération parisienne a été estimé à 42 000 début 2012 (enquête Insee-ined 2012 réalisée auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas). La moitié utilise un service d'hébergement collectif, 40 % occupent une chambre de bonne, un sur dix est sans abri (4 000). Un sur dix a vécu sans abri au moins neuf mois dans l'année. Ces données qui supposent une enquête importante sont cependant difficiles à actualiser régulièrement. La connaissance de ces situations mérite d'être renforcée et est un enjeu en soi.

Un parc de logements traversé par de fortes dynamiques de recomposition et une offre d'hébergement en augmentation

Selon le RGP 2011, le parc immobilier francilien comptait près de 5,5 millions de logements au 1^{er} janvier 2011, 177 000 logements de plus qu'en 2006 et plus de 400 000 logements de plus qu'en 1999. Le poids de l'Île-de-France dans l'offre de logements nationale a reculé, de 17,7 % en 1990 à 16,3 % en 2011 témoignant d'une construction moins dynamique. En 2011, 5 millions de logements étaient des résidences principales (91 % du total), 165 000 des résidences secondaires ou des logements occasionnels (3 %) et 330 000 étaient vacants (6 %). Plus de 7 logements sur 10 sont des appartements.

DES CONDITIONS DE LOGEMENTS QUI S'AMÉLIORENT GLOBALEMENT

La qualité du parc francilien et les conditions de son occupation se sont nettement améliorées depuis 50 ans. Les différentes politiques de rénovation urbaine, de réhabilitation des centres anciens et de requalification de l'habitat social, ainsi que l'investissement des ménages dans le confort de leur logement ont conduit à une sensible amélioration des conditions de logement des Franciliens. La taille moyenne des logements s'élève et se traduit, compte tenu de la réduction de la taille des ménages, par une augmentation de la surface moyenne disponible par personne, passée de 25 m² en 1978 à 32 m² en 2013 (une tendance qui s'infléchit néanmoins, pour la première fois entre les deux dernières ENL, avec -1 m² par personne). De même, le confort sanitaire général du parc ne cesse de s'améliorer, reculant en 2013 à 0,9 % des logements (contre 2 % en 2006 et 3,7 % en 1996⁵) et la majorité des ménages vivent aujourd'hui dans des logements de bonne qualité.

UN ACCROISSEMENT FAIBLE DU PARC, UNE OCCUPATION PLUS INTENSE

- **Le parc francilien occupé enregistre sa plus faible progression (+ 0,66 %) entre 2006 et 2011**

Au cours de la période 1982-2006, l'évolution du parc de logements occupés montrait en Île-de-France une très forte progression de la propriété, au point que son accroissement (+ 753 512) s'est presque confondu avec celui du parc principal (+ 892 344). Durant cette période, le parc locatif social a pris une moindre part à la progression du parc (+ 343 038), tandis que le locatif privé (- 62 902) et le parc de logements mis à disposition gratuitement (- 141 304), ont eux reculé globalement. Entre 2006 et 2011, le parc principal francilien⁶ est passé de 4 829 356 à 4 992 321 logements, soit une augmentation de 162 965 logements représentant une progression de 0,66 % par an, la plus faible observée depuis 1962 entre deux recensements⁷.

⁵ Le confort sanitaire du logement apprécié à partir de trois critères : la présence d'eau courante, d'un W.-C. intérieur et d'installations sanitaires.

⁶ Voir encadré « Définitions » page suivante.

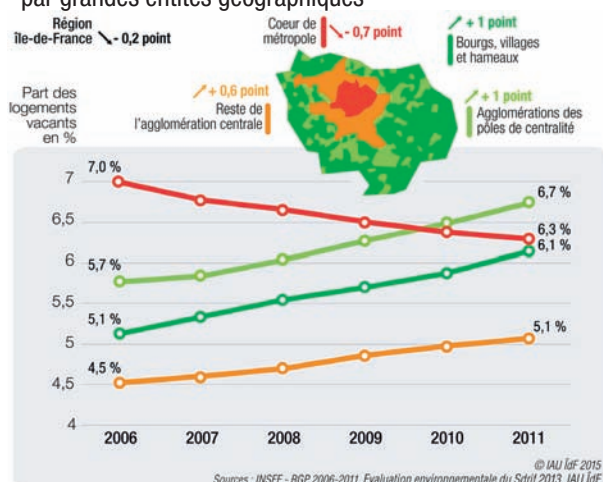
⁷ Depuis le RGP de 1962, la progression annuelle du parc principal entre deux RGP a oscillé entre 0,71 % par an (entre 1990 et 1999 pour la plus faible) et 1,69 % par an (entre 1968 et 1975 pour la plus forte).

Définitions

- Le **parc total** comprend le parc occupé (principal) et le parc inoccupé (logements vacants et résidences secondaires ou occasionnelles).
- Le **parc principal** regroupe l'ensemble des logements dits « ordinaires » occupés. Ce parc ne comprend pas l'habitat spécifique (structures d'hébergement d'urgence, de réinsertion sociale, logements adaptés ou habitations collectives de type internat, caserne ou prison).
- Le **statut d'occupation** définit le mode d'occupation d'un logement principal selon que le résidant est :
 - propriétaire de son logement ;
 - locataire ou sous locataire d'un logement du secteur privé quand le loyer relève de la législation privée ; le logement peut être loué vide (86 % des effectifs) ou meublé (14 % des effectifs) ;
 - locataire du secteur social, quand le loyer relève de la législation HLM ;
 - logé gratuitement quand le logement est prêté par un propriétaire sans versement de loyer. Il peut toutefois payer les charges.
- Le **parc inoccupé** est composé du parc vacant (70 % du total) et du parc secondaire et occasionnel. Le parc vacant désigne la fraction du parc vide d'occupant à la date d'enquête et correspond pour l'essentiel aux logements mis en vente ou en location et qui n'ont pas encore trouvé preneur. Le parc secondaire et occasionnel comprend les logements occupés pendant les vacances, les week-ends ou des périodes courtes.
- Le **renouvellement immobilier** correspond au remplacement du parc démolé, désaffecté ou fusionné par une partie du parc neuf. Une part de l'accroissement du parc principal provient de la division de logements et de la transformation de locaux professionnels (bureaux, entrepôts) en logements. Le renouvellement est le solde de tous ces mouvements.

- **En parallèle, renouvellement immobilier et vacance diminuent, symptômes d'un marché qui se tend**

Évolution de la part des logements vacants de 2006 à 2011 par grandes entités géographiques



Passant de 10,8 % en 1990 à 9 % en 2011, le nombre de logements inoccupés (vacants, résidences secondaires...) atteint son niveau le plus bas depuis les années 1980, tandis que le renouvellement urbain (logements disparus par démolition, fusion ou reconstruction) est moins important (- 9 500 logements disparus entre 2006 et 2011, -14 100 entre 1982 et 1990).

La baisse du renouvellement et celle du parc inoccupé, déjà constatées au cours de la période 1999-2006, sont toujours à l'œuvre entre 2006 et 2011. Situation symptomatique d'un marché immobilier tendu : faute d'offre suffisante, les prix montent et les ménages changent moins souvent de logements. Conséquence, la vacance se réduit. Cette pression de la demande réduit aussi de fait la part du parc secondaire, plus fréquemment sollicité pour une occupation principale.

- **Une forte intensification de l'occupation du parc en cœur d'agglomération, fruit de multiples restructurations et de mutations**

Entre 2006 et 2011, la croissance du parc principal s'est faite à part égale entre la zone centrale (51 % du total, soit +83 132 logements) et la grande couronne (49 %, soit +79 931 logements), poursuivant la tendance observée entre 1999 et 2006 au recentrage du parc et à contre-courant des périodes précédentes (1982-1990 et 1990-1999) où la grande couronne avait absorbé respectivement 75 % et 66 % de l'augmentation du parc principal. Cela ne correspond pas à un rebond de la construction dans le centre de l'agglomération (entre 38 et 42 % de la construction régionale entre 2004 et 2008⁸), mais plutôt à une baisse particulièrement prononcée du parc inoccupé, là où la tension du marché du logement est maximale (- 63 000 logements inoccupés entre 1999 et 2011, contre -16 000 en grande couronne).

A ceci s'ajoutent les dynamiques locales de densification spontanée : 142 000 logements issus de restructurations ont représenté plus de 26 % des logements créés entre 2001 et 2011⁹ et sont venus compenser les 2/3 des disparitions opérées dans le même temps. Sans ces restructurations, le parc parisien aurait reculé de 2 %.

⁸ Proportion tirée des nouvelles statistiques SITADEL 2. Une période de 2 ans est généralement admise entre le début et la fin d'un chantier, soit des logements achevés entre 2006 et 2010.

⁹ Source FILOCOM 2001-2011.

UNE OFFRE DE LOGEMENTS DONT LES ÉVOLUTIONS DIFFÈRENT SELON LA NATURE DU PARC

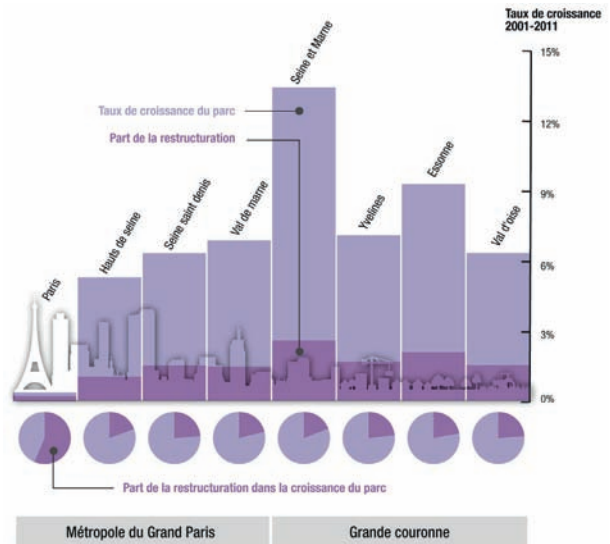
- **+ 19 000 propriétaires occupants par an, la propriété continue de progresser mais de manière ralentie ces dernières années**

La propriété occupante a augmenté de près de 18 700 logements supplémentaires/an entre 2006 et 2011 et représente 47,5 % des résidences principales (+8,5 points depuis 1982). Ce rythme de progression est deux fois moins rapide qu'entre 1999 et 2006, témoignant des difficultés croissantes de l'accès dans le contexte francilien. La progression de ce parc s'est faite en grande partie par captation de logements locatifs au sein du parc existant et non du seul fait de la croissance de l'offre neuve, notamment à Paris et en cœur d'agglomération. La grande couronne reste le territoire d'accueil privilégié des nouveaux propriétaires: 55 % des propriétaires s'y sont installés entre 2006 et 2011 et la quasi-totalité des acquéreurs de maisons.

- **Le locatif libre ordinaire voit son érosion enrayée à l'échelle régionale, grâce à son développement récent en périphérie, mais continue de reculer à Paris**

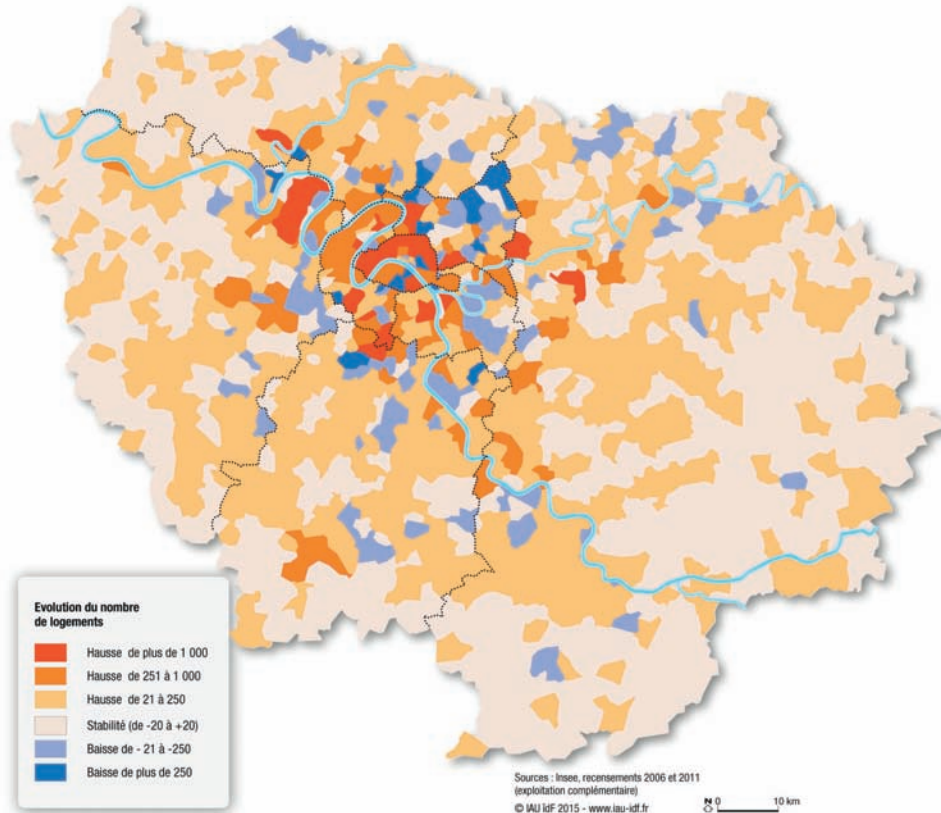
L'offre locative privée (secteur libre et loi de 1948) ne recule plus depuis le début des années 2000, avec un poids stabilisé autour de 27 % des résidences principales. C'est essentiellement dû à son développement en grande couronne (+26 400 logements depuis 2006). A l'inverse, cette offre continue sa forte érosion à Paris (-13 000 logements depuis 2006, - 107 000 logements depuis 1982) et se voit pour partie remplacée par une offre de locations meublées en forte augmentation (+19 600 logements entre 2006 et 2011) soit la moitié de la progression de ce parc à l'échelle régionale (+12 325 en petite couronne, +6700 en grande couronne). Ce développement d'une offre louée à des prix élevés et sous un régime moins protecteur pour les locataires accélère la raréfaction d'une offre locative centrale accessible.

Rythme de croissance du parc et impact de la restructuration dans les départements franciliens*

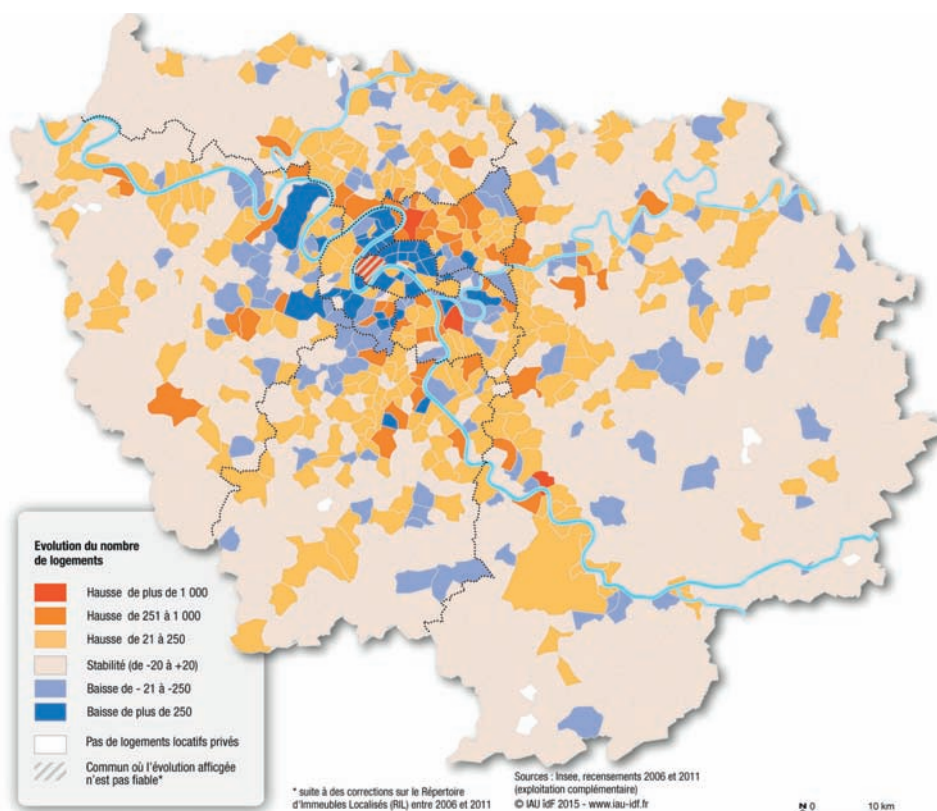


Source : Filocom 2001 et 2011 © IAU IdF 2015 - www.iau-idf.fr

L'évolution du parc occupé en propriété entre 2006 et 2011



L'évolution du parc locatif privé entre 2006 et 2011



• L'offre locative sociale continue de se développer

En 2011, avec près de 1,1 million de résidences principales (le parc social, une estimation variable selon les sources, cf. encadré), le parc locatif social représente, selon le RGP, 22 % du parc francilien, contre 20,6 % en 1990. Cette progression est due à la fois à la construction et aux acquisitions (avec ou sans travaux) de bâtis existants par les bailleurs sociaux (36 % des logements produits entre 2000 et 2012, 45 % à Paris).

En 2011, l'Île-de-France compte 1 097 483 logements HLM selon le RGP de l'INSEE, c'est 119 926 de moins que le décompte de l'enquête RPLS de 2012 (1 217 409) : des écarts dus au mode de collecte

Dans le RGP, l'information sur le statut d'occupation est renseignée par les occupants (« Ce logement appartient-il à un organisme d'HLM ? »), alors que dans l'enquête RPLS (Répertoire du Parc Locatif Social) la réponse est fournie par les bailleurs sociaux. Dans le RGP, certains ménages peuvent être conditionnés par l'aspect de leur immeuble ou son environnement – parc ancien acquis dans le secteur privé ou parc intermédiaire (PLI, ILN) – et ne pas classer leur logement parmi les HLM. D'autres peuvent être influencés par le nom de leur bailleur ou de la filière qui leur a attribué le logement qu'ils n'identifient pas comme organisme HLM (entreprise sociale pour l'habitat ou « Action Logement », ex 1 % logement). Dans RPLS, ce sont les bailleurs qui recensent et décrivent leur patrimoine. Cette différence de mode de collecte explique que les effectifs des logements sociaux issus des RGP soient inférieurs à ceux des enquêtes RPLS.

La qualité de l'enquête RPLS (mise à jour annuelle, suivi et nombreuses vérifications) en fait aujourd'hui le répertoire de référence pour l'estimation du nombre de logements sociaux en Île-de-France, auquel nombre d'acteurs se réfèrent, que ce soit l'État, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les financeurs (Action logement, Caisse des dépôts...).

Cf. chapitre 1.2.3 pour le descriptif du parc social en Île-de-France.

L'estimation RPLS ne constitue cependant pas une statistique officielle sur le nombre de logements sociaux au sens de la loi SRU qui ne prend pas en compte la totalité du parc social familial (certains logements intermédiaires en sont exclus) et intègre à l'inverse des logements foyers qui ne sont pas recensés par RPLS. Ce décompte SRU est d'abord un outil d'évaluation de l'application de la loi SRU.

Pour une cohérence entre les données du parc social RPLS et du parc total Recensement, les statistiques retenues sont celles du millésime 2012 RPLS.

- **Un recul de l'offre de logements gratuits**

La part des logements prêtés est passée de près de 11 % dans les années 1960 à 3 % en 2011. Cette fonte des effectifs s'explique par la baisse des logements de fonction (gardiens, enseignants...), mais aussi par la disparition des logements détenus par des personnes physiques qui les mettaient à disposition d'un membre de la famille, d'un ami...

UNE OFFRE D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT ADAPTÉ DIVERSIFIÉE ET COMPLEXE, EN AUGMENTATION RAPIDE SUR CERTAINS SEGMENTS

En raison de moyens financiers trop faibles, d'un manque d'autonomie, d'un cumul de difficultés ou d'accidents de la vie, de nombreuses personnes ne peuvent accéder, momentanément ou durablement, au parc de logements ordinaires. Sous l'effet de la crise, et de besoins toujours croissants, s'est constituée et renforcée depuis une trentaine d'années une offre d'accueil d'urgence et d'insertion dédiée à ces personnes, qui répond à des besoins divers : mise à l'abri, accompagnement social à visée d'insertion, logement provisoire, accueil pérenne de personnes isolées et en rupture...

- **L'hébergement et le logement adapté : deux champs juridiques distincts, qui se décomposent en de nombreux « produits »**

Le dispositif d'hébergement est destiné aux personnes sans domicile en situation de précarité et connaissant de graves difficultés sociales : il accueille de manière inconditionnelle, sans condition de ressources ou de statut. L'hébergement est a priori gratuit (même si la participation financière aux charges est possible), et s'agissant des CHRS, les hébergés relèvent de l'aide sociale. Ces structures proposent un accompagnement social intégré, différencié selon le type d'accueil. Composé à l'origine uniquement de structures collectives, le dispositif d'hébergement se déploie aujourd'hui dans de l'habitat éclaté et à l'hôtel.

- L'hébergement généraliste comprend les centres d'hébergement d'urgence (CHU), qui ont vocation à mettre à l'abri et orienter, et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), établissements sociaux et médico-sociaux agréés qui dépendent du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) et proposent un accompagnement global. Hors établissement, un accueil en nuitées d'hôtel a été développé pour les personnes en détresse qui ne peuvent accéder à un CHU. A travers l'Allocation de Logement temporaire (ALT) sont également financés des logements et chambres qui accueillent des personnes de manière temporaire.

- L'hébergement spécialisé est principalement composé du dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile : les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les réfugiés statutaires. Ils ont un statut de CHRS.

D'autres types d'établissements proposent des hébergements spécialisés pour personnes précaires sans logement : les centres maternels pour femmes enceintes ou mères isolées d'enfants de moins de trois ans, financés par l'Aide Sociale à l'Enfance ; les hébergements relevant du champ médico-social, les Lits Halte Santé Soins (LHSS), qui permettent une prise en charge médico-sociale temporaire des sans abri.

Les dispositifs de logement adapté relèvent, eux, du champ du logement, et donc du Code Construction de l'Habitation (CCH). Ils accueillent de manière temporaire ou pérenne des personnes qui ne peuvent accéder au logement autonome, pour des raisons économiques, sociales, médicales... Ces personnes ont des ressources et peuvent percevoir une aide au logement. La forme la plus connue de logement adapté est celle du logement – foyer, avec des établissements diversifiés : les résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs (FJT) accueillent de manière temporaire des personnes qui ne peuvent accéder, momentanément, à un logement autonome ; les foyers de travailleurs migrants (FTM), pensions de famille et résidence accueil proposent un accueil pérenne à des migrants et à des personnes en grande exclusion¹⁰.

Outre l'offre en établissements, un parc en diffus est mobilisé pour l'accueil des ménages précaires sans logement, par le biais de la captation de logements dans le parc privé, en intermédiation locative¹¹.

- **Une offre estimée à 157 500 places fin 2014, dont 79 700 pour les logements-foyers**

L'offre en places d'hébergement et logements adaptés fin 2014 peut être estimée à 157 500 en Île-de-France, soit 3 % des résidences principales de 2011¹². Sur ce total, 50 % des places (soit 79 700) sont des logements-foyers. Parmi eux, près de 49 000 places sont situées dans des résidences sociales construites ex nihilo ou issues de la transformation de foyers existants. 31 350 places se trouvent dans des foyers non transformés, dont 26 000 places en FTM. Les pensions de famille et résidence accueil proposent 2 381 places pérennes à des personnes en grande exclusion.

Le secteur de l'hébergement d'urgence et d'insertion occupe 36 % de cette offre, avec 8 367 places en CHU, 9 840 places en CHRS, et 4 300 places pour les demandeurs d'asile et les réfugiés statutaires.

¹⁰ Les pensions de famille accueillent des personnes au faible niveau de ressources en situation d'isolement ou d'exclusion lourde. Sous le nom de résidence accueil, la pension de famille accueille des personnes qui souffrent d'un handicap psychique, en partenariat avec des structures psychiatriques.

¹¹ Les programmes d'intermédiation locative sont présentés en détail dans la partie 2 du diagnostic.

¹² Sources : pour les places d'hébergement et de logements adaptés, Drihl – SOEE - SAH ; pour le parc de résidences principales, Insee – RP 2011. Le chiffre de 157 528 places ne prend pas en compte : certains hébergements spécialisés pour personnes sans abri et en rupture, comme les centres maternels et les Lits Halte Santé Soins, ou les places d'urgence financées par les collectivités ; les logements adaptés en sous-location financés par les départements et ceux gérés en mandat de gestion par les agences immobilières sociales.

Alors que les années 2000 avaient été marquées par la transformation des foyers et l'arrivée de dispositifs nouveaux (résidences sociales, pensions de famille), l'évolution quantitative la plus importante de ces dernières années a eu lieu dans le secteur de l'urgence, en particulier du fait du recours à l'hôtel : 34 507 nuités comptabilisées en novembre 2014 (12 260 en juin 2011). Pour aider à la sortie de l'urgence, des programmes d'intermédiation locative ont été créés depuis la fin des années 2000, ils proposent environ 4 500 logements en sous-location (estimation de 14 200 places).

- **Un rôle important de Paris et de la Petite couronne dans l'offre en établissements**

C'est en petite couronne que l'on observe la plus grande concentration de places d'hébergement (hors hôtel) et de logements-foyers : 42 100, soit 41 % des capacités d'accueil régionales. La grande couronne et Paris comptabilisent, quant à eux, respectivement 32 300 et 27 700 places, soit 32 % et 27 % du total.

La petite couronne regroupe également à elle seule 44 % de l'offre régionale de logements-foyers, en raison de la forte présence des FTM sur son territoire, et notamment en Seine-Saint-Denis. La grande couronne comptabilise 32 % de l'offre, et Paris 24 %. Le rôle de la capitale est particulièrement net dans le secteur de l'hébergement : avec 4 030 places, elle concentre près de la moitié des 8 400 places régionales en CHU et 39 % (3 850) de l'offre francilienne en CHR.

- **Plus de la moitié des places dédiées aux demandeurs d'asile sont situées en grande couronne**

Le dispositif dédié à l'accueil des demandeurs d'asile est en revanche davantage déployé en grande couronne : 53 % des places y sont situées, loin devant la petite couronne et Paris (respectivement 39 % et 8 % des places).

LES FRANCILIENS ET LEUR LOGEMENT, RAPPEL DES GRANDS CONSTATS

- **Les Franciliens sont globalement satisfaits de leurs conditions de logement** (moins de 10 % d'insatisfaits, un pourcentage en baisse constante) mais...
- **Chaque année, le marché immobilier francilien doit répondre à un accroissement régulier de population** (60 000 habitants par an), caractéristique d'une métropole ouverte sur le monde et à la démographie dynamique.
 - *Dans le même temps, un Francilien sur trois souhaite déménager pour des raisons familiales ou professionnelles.*
 - *Or cette mobilité résidentielle est souvent contrariée par le niveau des prix ou l'insuffisance de l'offre, ce qui affecte en premier lieu les nouveaux arrivants, les familles monoparentales et les jeunes.*
- Ces tensions se traduisent par **une baisse du nombre de logements vacants et la fin du desserrement des ménages**, en lien avec la hausse des prix et des loyers
 - *La taille des ménages ne diminue plus en Île-de-France et est devenue légèrement supérieure à la moyenne nationale: les ménages ont plus de mal à adapter leurs conditions de logement*
 - *Pour la première fois entre deux Enquête Nationale Logement, la surface moyenne par personne diminue légèrement, ce qui traduit le renchérissement du coût du logement, l'augmentation des phénomènes de sur-occupation*
 - *Signaux de l'écart accru entre besoins en logement et « demande solvable » de logements »*
- **Le parc immobilier s'accroît très lentement et moins qu'en France:**
 - *Près d'un ménage sur deux est propriétaire de son logement, mais après une hausse soutenue pendant trois décennies, l'accession à la propriété marque le pas ;*
 - *Le secteur locatif privé qui accueille 58 % des ménages mobiles recule dans le cœur de l'agglomération et se développe désormais en périphérie ;*
 - *Le locatif social continue à progresser. Il héberge une population de plus en plus modeste.*
- **Le marché immobilier est dominé par les ventes et locations de logements anciens,**
 - *la construction neuve accueille moins de 10 % des nouveaux emménagés, s'adaptant aux conditions du marché de l'occasion, dans la formation des prix pour chaque territoire.*

1 UNE OFFRE DE LOGEMENTS NE POUVANT RÉPONDRE AUX BESOINS DE TOUS LES FRANCILIENS

1.1 L'Île-de-France est marquée par une production de logements insuffisante, mais des signes récents de redressement

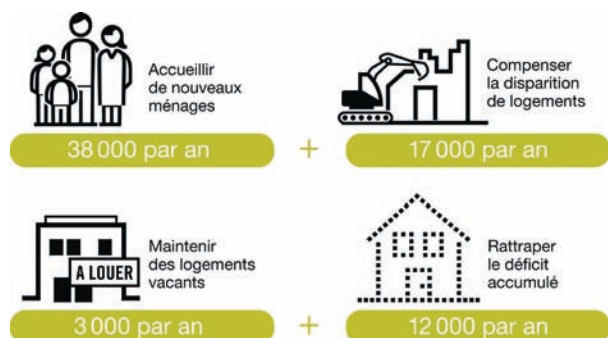
DES OBJECTIFS DE PRODUCTION FIXÉS PAR LE SDRIF ET LA LOI DU GRAND PARIS

La crise du logement qui affecte l'Île-de-France revêt une dimension quantitative : les besoins annuels de construction sont estimés à 70 000 logements par le Schéma Directeur de la Région Île-de-France et la loi du Grand Paris, alors que 45 000 logements sont mis en service chaque année depuis 1995. Quatre éléments, chiffrés dans le cadre du Sdrif, justifient les besoins de construction :

- L'accueil de nouveaux ménages dans le cadre de la croissance démographique mais également des décohabitations (38 000 logements par an) ;
- Le renouvellement du parc obsolète et la compensation des disparitions de logements (17 000 logements/ an) ;
- La fluidité du marché, notamment par le maintien d'un stock vacant de courte durée permettant la mobilité résidentielle (3 000 logements par an) ;

Le rattrapage du déficit de construction accumulé ces dernières années pour assurer des conditions de vie acceptables pour les franciliens (12 000 logements par an).

Pourquoi un objectif de 70 000 logements ?



Sources : IAU IdF © Région Île-de-France 2013

Départements	Objectifs de construction Horizon 2030
Paris	4 500
Hauts-de-Seine	11 600
Seine-Saint-Denis	11 641
Val-de-Marne	9 144
Seine-et-Marne	8 701
Yvelines	9 024
Essonne	9 329
Val-d'Oise	6 066
Île-de-France	70 000

Objectifs annuels de construction de logements par département.

1.1.1 Des objectifs de construction difficilement atteints

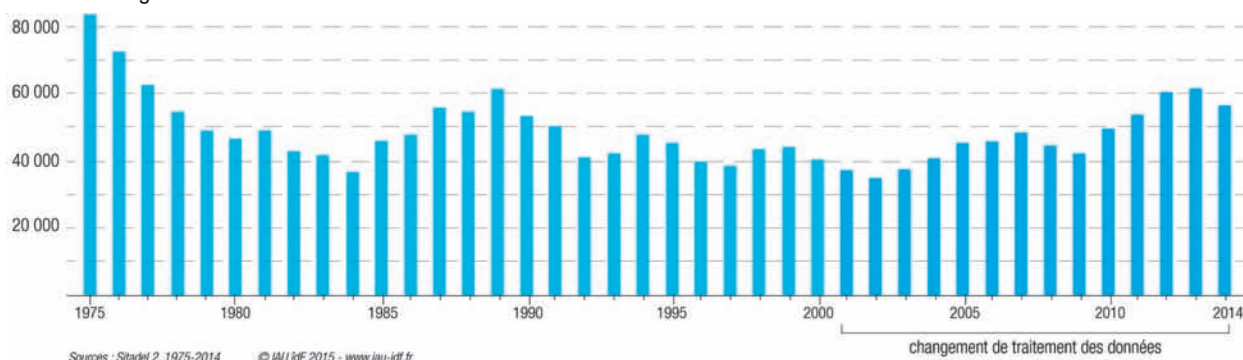
AUTOUR DE 45 000 LOGEMENTS CONSTRUITS PAR AN DEPUIS 20 ANS

Sur le long terme, un retour rapide sur les différents cycles historiques montre que la construction massive des années 1960 et 1970, liée à l'intervention forte de l'État dans le cadre des zones d'urbanisation prioritaire puis des villes nouvelles, a connu une chute brutale entre 1975 et 1985. Ce retournement de conjoncture est lié à la crise économique qui a touché de plein fouet le domaine de l'immobilier et a conduit au ralentissement de la construction des villes nouvelles. La reprise de la seconde moitié des années 1980 se fait dans un contexte de décentralisation politique. Les niveaux de construction sont plus faibles qu'auparavant, autour de 50 000 logements mis en chantier par an entre 1985 et 1994. Dès le début des années 1990, le secteur subit le krach immobilier qui touche l'Île-de-France comme le reste du territoire national. Depuis 1995, en lissant les périodes de hausse et de baisse, le volume de 45 000 logements mis en chantier par an semble une tendance persistante.

UNE EMBELLIE AU COURS DE LA PÉRIODE RÉCENTE : 54 000 LOGEMENTS PAR AN DEPUIS 2009

Depuis 2009, les nouvelles statistiques (cf. encadré) montrent des volumes de construction en hausse : 54 000 logements en moyenne par an entre 2009 et 2014. Si l'écart s'amenuise, la marche à franchir reste importante pour atteindre l'objectif annuel des 70 000 logements.

Nombre de logements commencés en Île-de-France / 1975 - 2014



De nouveaux indicateurs pour mieux suivre la construction de logements : une correction à la hausse du nombre de logements commencés

Depuis 2007, en raison du manque d'exhaustivité de la collecte des déclarations d'ouverture de chantier, les statistiques issues de la base Sitadel2 sous-estimaient le volume de la construction. Cette sous-estimation concernait plus particulièrement les logements commencés (mis en chantier) et affectait notamment l'Île-de-France, surtout à partir de 2009. Depuis, le ministère du logement a mis en place de nouveaux indicateurs pour pallier ces défauts de collecte : les estimations en date réelle, pour les logements autorisés et commencés. Les estimations des logements autorisés en date réelle fournissent par anticipation les niveaux d'autorisation à la date de l'événement : elles sont un indicateur plus robuste aux aléas de collecte. Les estimations de logements mis en chantier corrigent le défaut d'exhaustivité observé dans la remontée des annulations et des déclarations d'ouverture de chantier. Il en découle une réévaluation du nombre de logements effectivement commencés.

DE MULTIPLES FREINS À LA CONSTRUCTION, D'ORDRE ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET OPÉRATIONNEL

En Île-de-France, le **coût élevé du foncier** complexifie la faisabilité et l'équilibre des opérations de logements. Cette cherté tient cependant moins à la rareté de l'offre foncière disponible, qu'à la **difficulté de sa mobilisation** et aux délais de portage.

Au-delà du verrou foncier, le **manque d'impulsion politique** joue fortement, qu'il soit motivé par le surcoût induit par les équipements rendus nécessaires par l'arrivée des nouveaux habitants, la réticence des administrés et le risque de sanction électorale, voire par un simple effet de cycle au terme d'une période d'urbanisation.

De même, l'importance prise par la production dans le tissu diffus et en renouvellement urbain, ainsi que le **tassement de l'urbanisme opérationnel** ne créent pas les conditions d'une production de caractère massif.

Enfin, l'**objectif partagé de lutte contre l'étalement urbain** et de promotion d'une ville compacte incite à construire en secteurs urbanisés. Or il est souvent plus difficile, long et coûteux d'y mobiliser du foncier abordable, et la concurrence peut être forte entre les différents usages de ce foncier (logement versus commerce ou activité).

1.1.2 Les territoires de la construction

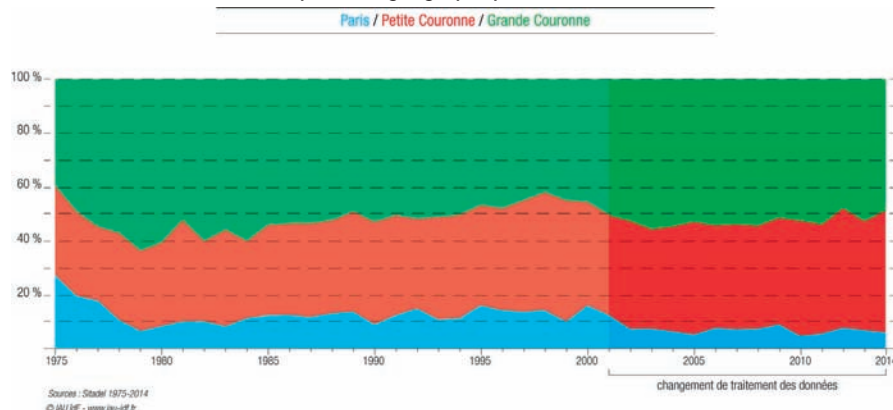
LA GRANDE COURONNE ACCUEILLE PLUS DE LA MOITIÉ DE LA CONSTRUCTION RÉGIONALE, LA SEINE-ET-MARNE ET L'ESSONNE S'AFFIRMENT COMME LES DÉPARTEMENTS LES PLUS CONTRIBUTIFS

En raisonnant par grands territoires, la grande couronne a accueilli chaque année, depuis 1975, plus de la moitié (52 %) de la construction francilienne, à l'exception des années 1995-2000 marquées par une chute des prix immobiliers.

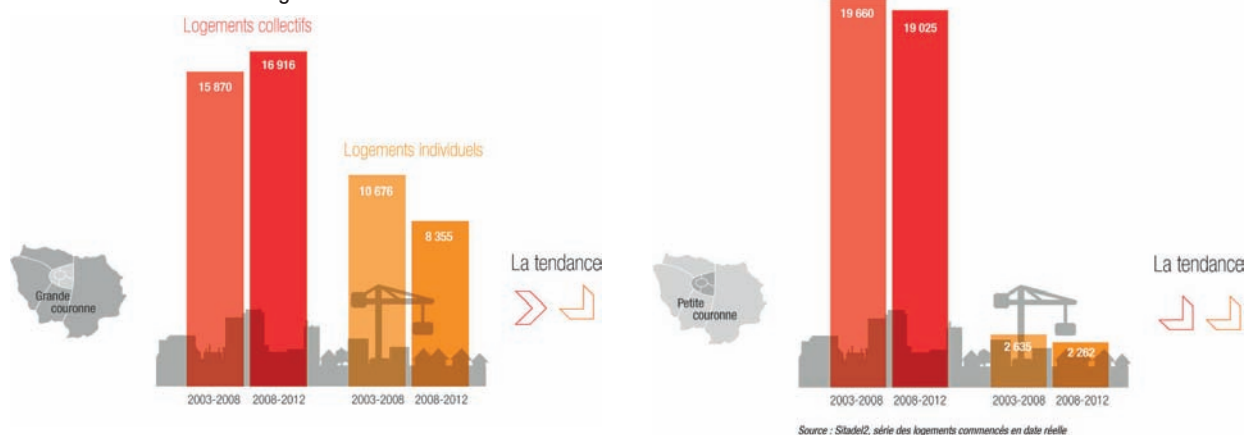
En grande couronne, la Seine-et-Marne est le premier département francilien par ses niveaux de construction, portée par les villes nouvelles de Sénart et Marne-la-Vallée : depuis les années 2000, 33 % de la construction de grande couronne y a été réalisée, soit un volume de 7 900 logements par an. L'Essonne se démarque également avec 25 % du total de grande couronne, et une construction annuelle qui s'élève à 6 000 logements sur la même période (avec une recrudescence dans les années les plus récentes).

La petite couronne participe à la dynamique récente : un dynamisme longtemps porté par les Hauts-de-Seine, désormais par la Seine-Saint-Denis

Logements commencés en Île-de-France : répartition géographique



Construction annuelle de logements entre 2003 et 2012



LA PETITE COURONNE A GLOBALEMENT GARDÉ UNE CERTAINE STABILITÉ DE LA CONSTRUCTION SUR LE LONG TERME.

L'activité y a longtemps été portée par les Hauts-de-Seine et son potentiel de reconversion d'anciens territoires industriels. Si la production après 2000 dans le département n'égalise pas son dynamisme des années 1990, il reste parmi les départements les plus actifs.

A l'inverse, la Seine-Saint-Denis voit son niveau de construction progresser depuis le début des années 2000 et sur les cinq dernières années, c'est le département le plus actif en termes de construction (8 300 logements par an).

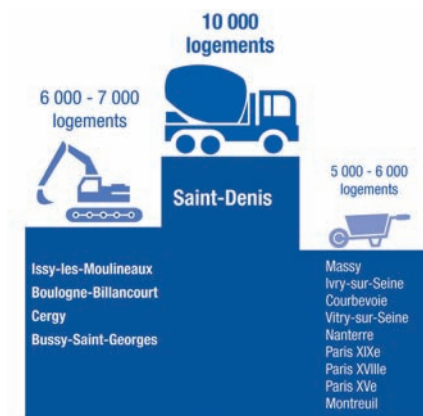
UN FAIBLE NIVEAU DE CONSTRUCTION À PARIS

Paris, enfin, a été la plus affectée par la chute de la construction sur le long terme, et ce de manière régulière depuis les années 1980. De près de 8 000 logements par an en moyenne entre 1975 et 1984, la construction est passée à 3 500 par an entre 2005 et 2014, soit une baisse plus de 50 %. Cette faible construction a conduit la ville de Paris à diversifier les modes de production de logements dans la capitale, et notamment à faciliter les acquisitions transformations de bureaux et locaux non dédiés à de l'habitat en logements et le conventionnement de logements existants.

LES COMMUNES LES PLUS BÂTISSUSES DEPUIS 2000 (PLUS DE 300 LOGEMENTS PAR AN)

De 2000 à 2012, 80 communes ont contribué à la moitié de la construction de logements francilienne (262 000 sur une construction totale de 527 000). La commune de Saint-Denis se distingue nettement, avec près de 10 000 logements (soit 750 par an). Les communes les plus dynamiques sont pour la plupart en zone centrale, avec néanmoins quelques villes de grande couronne situées dans le périmètre des anciennes villes nouvelles (Cergy, Bussy-Saint-Georges) ou à proximité (Corbeil-Essonnes, Chelles). Sur ces territoires, les volumes de construction conséquents tiennent, selon les cas, à la présence de friches souvent d'origine industrielle (Issy-les-Moulineaux, Boulogne-Billancourt), au poids de la démolition-reconstruction (Meaux), au volontarisme politique et à l'action foncière (Saint-Denis, Chelles)...

Les communes les plus bâtitesses depuis 2000

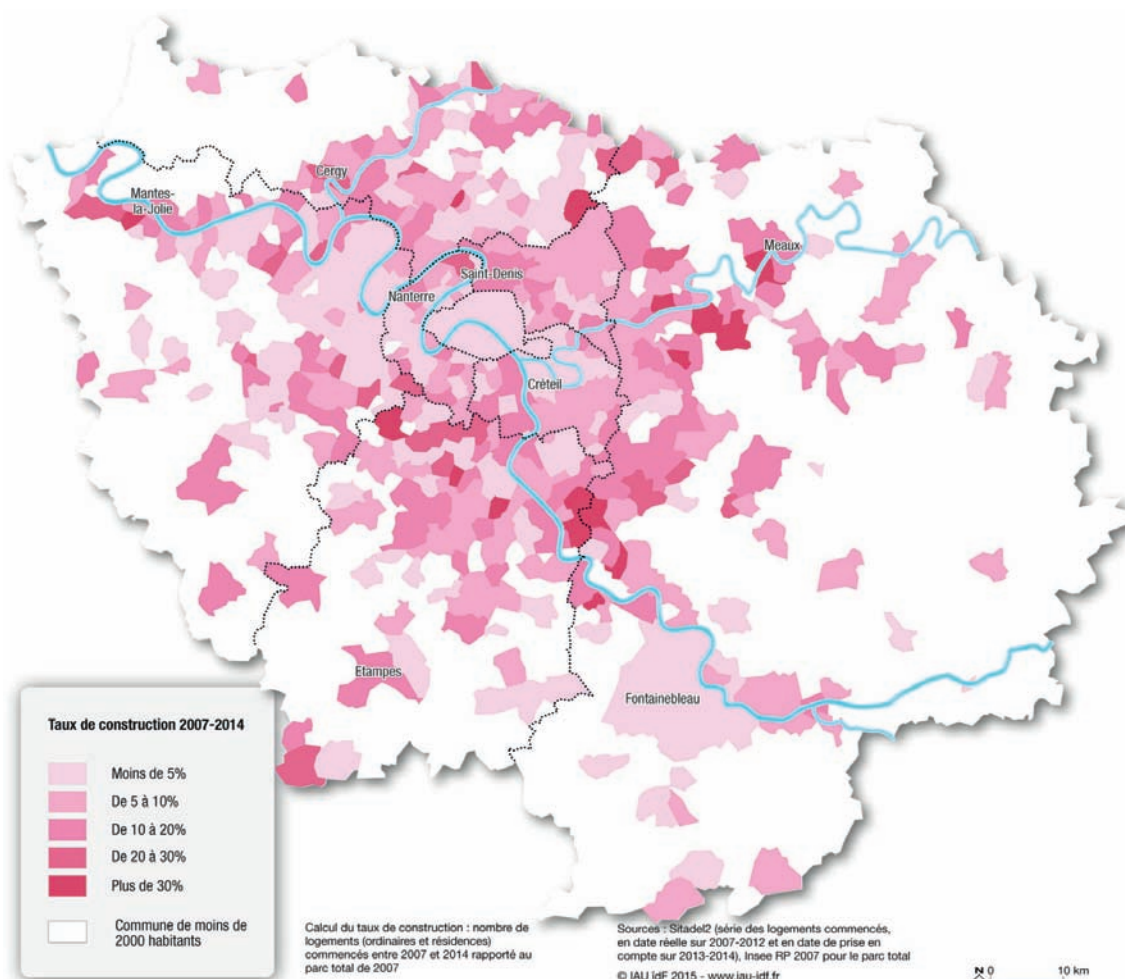


Source : Sitadel2 (série des logements commencés en date réelle (2000-2012))
© IAU idF 2015 - www.iau-idf.fr

LES TAUX DE CONSTRUCTION DONNENT À VOIR UNE DYNAMIQUE MARQUÉE DANS LA ZONE PÉRICENTRALE DE L'AGGLOMÉRATION.

L'approche par le taux de construction (construction de logements entre 2007 et 2014, rapportée au parc total du début de la période, soit 2007) dans les communes urbaines de plus de 2000 habitants permet de lisser les effets liés à la taille de la commune et de tempérer les effets de la conjoncture. Elle fournit une mesure de la dynamique communale en matière de développement de l'offre de nouveaux logements et fait apparaître une géographie péricentrale des communes bâtisseuses, où se côtoient des communes de ville nouvelle (Baillly-Romainvilliers, Chessy, Montévrain, Serris pour Marne-la-Vallée ; Cesson, Lieusaint, Tigery, Saint-Pierre-du-Perray pour Sénart), qui ont connu une dynamique de production de très forte ampleur allant de pair avec une transformation profonde de leur morphologie, et des communes de taille modeste qui ont engagé, à leur échelle, un effort important pour accroître leur parc de logements (Ferrières, Mareuil-lès-Meaux en Seine-et-Marne ; Buchelay, Buc dans les Yvelines ; Fleury-Mérogis, Saclay en Essonne ; Roissy-en-France dans le Val-d'Oise).

Taux de construction (2007-2014) des communes de plus de 2 000 habitants

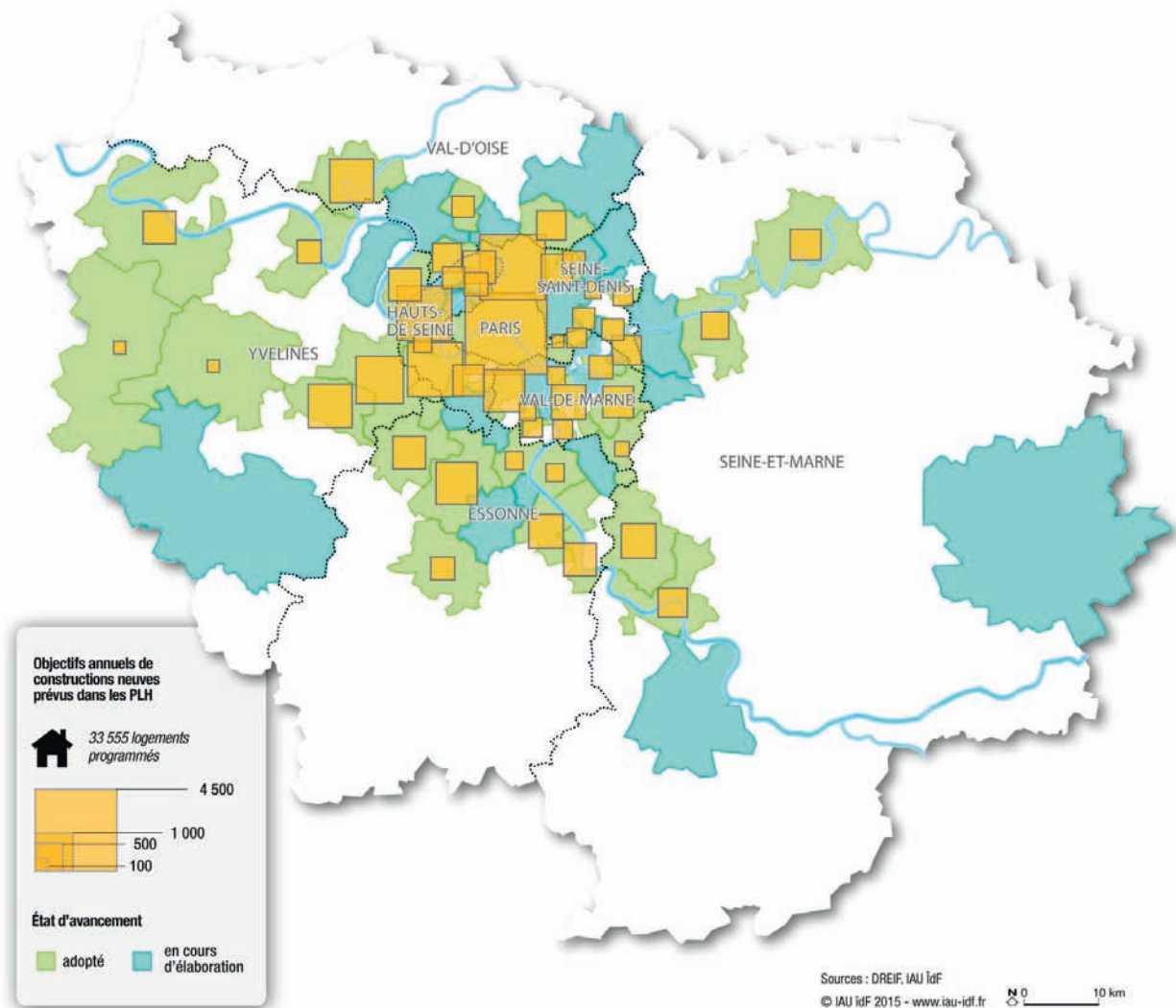


LA DYNAMIQUE EN COURS DES PLH

On dénombre 48 programmes locaux de l'habitat (PLH) en vigueur en Île-de-France en mars 2015 qui affichent, au total, un objectif annuel de construction de 33 555 logements dont 36 % de logements sociaux. Si cet objectif se situe nettement en deçà des 70 000 logements porté par la loi du Grand Paris et le Sdrif, il faut toutefois tenir compte de la dynamique en cours puisque, à la même date, 32 PLH sont en phase d'élaboration ou d'ores et déjà arrêtés.

Les 48 PLH adoptés se décomposent entre 32 PLH intercommunaux (qui représentent 72 % des objectifs de construction) et 16 PLH communaux, situés essentiellement en petite couronne (la rémanence de PLH communaux est une particularité du cœur de l'agglomération francilienne où le fait intercommunal ne s'affirme que progressivement). Paris et la proche couronne totalisent 26 PLH (pour un objectif de près de 19 000 logements neufs), tandis que la grande couronne en compte 22 (pour un objectif de construction de près de 15 000 logements neufs).

Les Programmes Locaux de l'Habitat d'Île-de-France au 1^{er} mars 2015



Les objectifs de construction de logements inscrits dans les PLH franciliens : 33 600 logements neufs par an



Les PLH, un paysage en mouvement

Le paysage des PLH franciliens sera bousculé à court terme par l'élaboration du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) tenant lieu de PLH à l'échelle de la Métropole du Grand Paris (PMHH qui sera conçu au regard des PLH approuvés avant la date de création de la métropole). De même, la recomposition du tissu intercommunal de grande couronne ne manquera pas d'avoir des incidences sur la cartographie des PLH franciliens : les intercommunalités nouvelles seront amenées à se doter de nouveaux documents de programmation pour préciser leur politique du logement

1.1.3 Une production sociale soutenue

UN RÔLE IMPORTANT DU SECTEUR SOCIAL : 21 % DE LA CONSTRUCTION CES 10 DERNIÈRES ANNÉES

Entre 2000 et 2012, les organismes HLM ont construit 129 000 logements (116 000 constructions en propre et 13 000 VEFA), soit 21 % de la construction totale francilienne¹³. A ce volume s'ajoutent 72 000 logements acquis dans le parc ancien (en général issus du parc locatif privé) et transformés en logements sociaux. Au total, sur cette période, ce sont 201 000 logements qui ont été produits par les bailleurs sociaux, ce qui représente en moyenne près de 15 500 logements par an¹⁴. Cette offre sociale nouvelle (construction et acquisition) s'est réalisée à 45 % en petite couronne, 37 % en grande couronne et 18 % à Paris, une géographie qui diffère sensiblement de celle observée pour l'ensemble de la construction francilienne (39 % en petite couronne, 52 % en grande couronne et 8 % dans la capitale¹⁵). Leur production est donc plus centrale, la diffusion d'une offre sociale est plus limitée dans les territoires détendus de la périphérie.

A l'image du parc existant, cette production est destinée aux familles : 59 % des logements produits entre 2000 et 2012 sont des 3-4 pièces (pour 63 % dans le stock), 34 % des 1-2 pièces (30 % dans le stock) et 7 % des 5 pièces ou plus (7 % également dans le stock).

LA PRODUCTION DE LOGEMENTS STIMULÉE DANS LES COMMUNES SRU

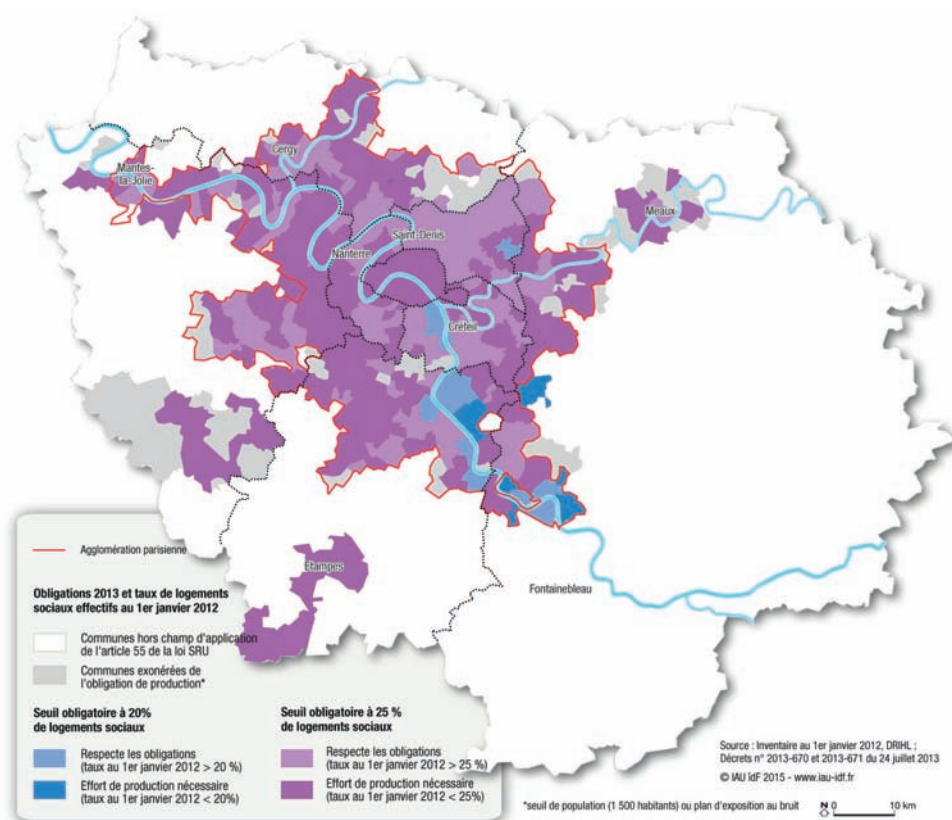
Lors de son vote en décembre 2000, la loi SRU imposait aux communes franciliennes de plus de 1 500 habitants comprises dans une agglomération (de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants), de disposer d'un nombre total de logements locatifs sociaux représentant au moins des 20% de leurs résidences principales. En janvier 2013, la loi Duflot a rehaussé le seuil minimal de logements sociaux de 20 % à 25 %¹⁶ et élargi le champ d'application : sont également concernées les communes comprises dans un établissement public de coopération intercommunale répondant aux mêmes seuils de population (50 000 et 15 000 habitants).

Pour les communes déficitaires, un objectif de rattrapage est fixé, et un point sur leur effort de production est réalisé tous les trois ans.

A ce jour, quatre périodes triennales sont passées :

2002-2004, 2005-2007, 2008-2010 et 2011-2013. Au cours de chacune de ces périodes, environ 180 communes franciliennes ont été soumises à un objectif triennal de production de logements sociaux. Sur l'ensemble des quatre périodes, 139 500 logements sociaux

Les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU suite aux nouvelles dispositions de la loi Duflot 1



13 Cette proportion est obtenue en comparant les 129 000 logements sociaux achevés sur la période 2000-2012 au total des 626 000 logements commencés entre 1998 et 2010 selon les données issues de Sitadel2 (une période de construction de deux ans est généralement admise entre le début et la fin d'un chantier).

14 Pour ce paragraphe et les trois suivants concernant le type de financement mobilisé dans la production, source : Driea, RPLS2013.

15 Source : Sitadel2, série des logements commencés en date réelle.

16 Le taux est maintenu à 20 % dans les zones non tendues, et fixé à 20 % pour certaines communes exclues jusqu'alors du dispositif mais connaissant une forte croissance démographique.

ont été ainsi réalisés dans ces communes, pour un objectif de 84 400. Le taux de réalisation (rapport entre l'objectif de production et le réalisé) a même constamment progressé, passant de 111 % sur 2002-2004 à 240 % sur 2011-2013¹⁷ : globalement, les communes soumises ont fait un réel effort de production au cours de la période.

Le décompte des logements sociaux selon la loi SRU

La définition du logement social retenue pour l'application de la loi SRU diffère de celles utilisées lors du RGP ou dans le cadre du fichier RPLS (cf. encadré dans la partie Repères). Sont considérés comme des logements sociaux au sens de la loi SRU :

- les logements appartenant aux organismes HLM à l'exception de ceux construits ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention (la signature d'une convention entre l'État et un propriétaire bailleur permet notamment aux locataires de bénéficier de l'aide au logement) ;
- les autres logements conventionnés et dont l'accès est soumis à des plafonds de ressources ;
- enfin, les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants, les logements-foyers des résidences sociales, ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (à raison d'un logement pour trois places).

LES FINANCEMENTS MOBILISÉS : UNE PRODUCTION DÉCALÉE VIS-À-VIS DES BESOINS RECENSÉS

Quatre grands types de prêts peuvent être mobilisés par les bailleurs sociaux pour produire des logements locatifs sociaux :

- le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), destiné aux ménages très modestes ;
- le prêt locatif à usage social (PLUS), pour les ménages modestes ;
- le prêt locatif social (PLS), pour les classes moyennes ;
- le prêt locatif intermédiaire (PLI), pour les classes moyennes supérieures.

A chacun de ces prêts correspond le nom des logements qu'ils ont financés.

Exemples de plafonds de ressources 2014 en revenus mensuels nets en Île-de-France (hors Paris et communes limitrophes)

	Une personne seule	Un couple avec enfants
PLAI (60 % des plafonds PLUS)	1 170 €	2 300 €
PLUS	2 130 €	3 830 €
PLS (130 % des plafonds PLUS)	2 770 €	4 980 €

Source : Livre blanc AORIF

LE RÔLE CENTRAL DU PLUS : 60 % DE LA PRODUCTION EST DESTINÉE AUX MÉNAGES MODESTES

Parmi ces 201 000 logements produits, près de 60 % (soit 120 000) l'ont été via des financements PLUS¹⁸ destinés aux ménages modestes. C'est en Seine-et-Marne et dans le Val-d'Oise que ces financements ont été le plus mobilisés (respectivement 66,6 % et 65,3 % du total), et dans les Hauts-de-Seine qu'ils l'ont été le moins (52,5 % du total).

LE PARC SOCIAL SE DÉVELOPPE AUSSI GRÂCE AU LOGEMENT SOCIAL INTERMÉDIAIRE POUR LES MÉNAGES À REVENUS MOYENS.

Le parc social intermédiaire, destiné aux ménages à revenus moyens (leurs ressources sont situées dans les plafonds de ressources PLS ou PLI), a progressé de 61 000 unités (passant de 104 000 à 165 000 logements), notamment grâce au PLS : il a représenté au total 30 % de l'ensemble des logements produits entre 2000 et 2012. Cette production est plutôt centrale : Paris, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne concentrent à eux trois près de 60 % de ces nouveaux logements intermédiaires.

LE PARC DESTINÉ AUX MÉNAGES TRÈS MODESTES PROGRESSE TROP FAIBLEMENT ALORS QU'IL CONCENTRE 71 % DE LA DEMANDE

Enfin, seuls 10 % de la production réalisée entre 2000 et 2012 (soit 20 000 logements) ont été réalisés au bénéfice des ménages très modestes (leurs ressources relèvent des plafonds de ressources PLAI). Cette progression est la plus faible comparée aux principales catégories de financement (PLUS, PLS). Paris et la Seine-Saint-Denis se distinguent avec chacun plus de 3 000 logements produits sur la période (respectivement 3 600 et 3 200), ce qui représente plus du tiers de l'ensemble de cette production sur la période.

Ce faible volume montre qu'il est très difficile de produire aujourd'hui des logements à moins de 6 €/m² (Cf encadré). Depuis les années 1970, la région Île-de-France se caractérise par un renchérissement important du foncier, auquel s'est greffée une forte augmentation des coûts de construction : hausse du prix des matières premières et renforcement des différentes contraintes liées à la qualité architecturale, aux normes BBC (bâtiment de basse consommation), à l'accessibilité des logements pour les personnes handicapées, etc. Produire des logements avec des niveaux de loyer PLAI (6 €/m²/SH), n'est possible qu'au prix de péréquations importantes ou d'interventions financières massives de l'ensemble des partenaires du logement social (Action logement, bailleurs, État, région, commune, future Métropole du Grand Paris). Rappelons que 62 % des emménagés récents (2009-2012) du parc social et 71 % des demandeurs répondent aux plafonds de ressources du PLAI.

¹⁷ Pour la période 2002-2004, 26 772 logements réalisés pour un objectif de 24 228, soit un taux de réalisation de 111 % ; pour 2005-2007 : il atteint 158 % (35 500 réalisés pour 22 525 d'objectif) ; pour 2008-2010 : 174 % (34 597 réalisés pour 19 883 d'objectif) ; et pour 2011-2013 : 240 % (42 643 réalisés pour 17 785 d'objectif). Source : Drihl, Bilan 2014 du CRHL.

¹⁸ Parmi les financements destinés aux ménages modestes et mobilisés au cours de cette période, on trouve également du PLA, ancien dispositif remplacé par le PLUS.

Le calcul des bornes de l'indicateur de l'OLS

L'information sur les niveaux de loyers /m² dans le parc existant, disponibles dans l'enquête RPLS, ont permis de ventiler l'ensemble du parc au regard des loyers mensuels plafonds en vigueur au 1^{er} janvier 2012 de la zone géographique « 1 » pour les PLAI et PLUS, des zones « A » et « B » pour les PLS et PLI (il s'agit des loyers mensuels hors charges)

Le parc de logement social a ainsi été réparti selon les fourchettes de loyers suivantes :

- les loyers mensuels pratiqués inférieurs ou égaux à 6,0 €/m²/SH sont assimilables aux « loyers PLAI » correspondant aux loyers destinés aux ménages les plus modestes (éligibles au PLAI) ;
- les loyers mensuels pratiqués compris entre plus de 6,0 et 7,5 €/m²/SH sont assimilables aux « loyers PLUS » et correspondent aux loyers destinés aux ménages un peu moins modestes (éligibles au PLUS) ;
- les loyers mensuels pratiqués entre plus de 7,5 et 10,5 €/m²/SH sont assimilables aux « loyers PLS » correspondant aux loyers destinés aux ménages à revenus moyens (éligibles au PLS).
- et les loyers mensuels pratiqués de plus de 10,5 €/m²/SH sont assimilables aux « loyers PLI » et correspondent aux loyers destinés aux ménages à revenus moyens supérieurs (éligibles au PLI).

A CÔTÉ DES LOGEMENTS ORDINAIRES, 27 % LA PRODUCTION DES BAILLEURS SOCIAUX CONCERNE DES STRUCTURES COLLECTIVES.

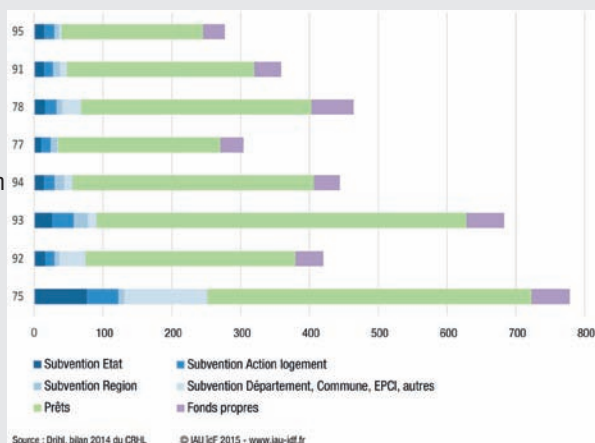
La production de structures collectives (logements-foyers, résidences sociales, établissements pour personnes âgées ou handicapées), destinées aux personnes qui manquent d'autonomie (notamment financière) et qui de ce fait ne peuvent accéder à un logement dans le parc ordinaire est loin d'être négligeable. Si l'on se réfère aux agréments délivrés entre 2003 et 2014 pour les logements locatifs sociaux, 27 % ont concerné des structures collectives, ce qui représente près de 73 000 places. C'est à Paris que cette production a été de loin la plus importante, puisque 30 % des agréments de structures collectives ont concerné la capitale, loin devant la Seine-Saint-Denis (14,1 %), le Val-de-Marne (12,1 %) et l'Essonne (10,1 %) ¹⁹.

Près de 3,7 milliards d'euros mobilisés en 2014 pour 27 600 logements agréés

D'après les plans de financement prévisionnels, 27 584 logements locatifs sociaux ont été agréés en 2014, pour un prix de revient total de 3,729 milliards d'euros. Les subventions représentent près de 18 % du financement (dont 5 % pour l'État ; 4,5 % pour Action logement ; 3,6 % pour les communes ; et 2,2 % pour la région).

Les prêts concourent à hauteur de 73 %, dont 64 % pour les prêts de la Caisse des Dépôts. La participation des bailleurs sur leurs fonds propres représente 9 % du total. (Source : Bilan 2014 du CRHL)

Dans son rapport sur le logement en Île-de-France, la Cour des comptes analyse les plans de financement des logements sociaux financés en 2013 en Île-de-France (source : DHUP, infocentre SISAL) et montre qu'ils font apparaître un montant total de 870 M€ (environ 29 000 € par logement), dont 221 M€ pour l'État, 430 M€, soit près de la moitié, pour les collectivités locales, 180 M€ pour Action Logement et 39 M€ pour les autres financeurs.



LES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX : NOMBREUX ET DIVERS, MAIS QUELQUES GRANDS BAILLEURS CENTRALISENT UNE PART IMPORTANTE DE L'OFFRE

171 organismes de logement social, comptabilisés au 1^{er} janvier 2012 (RPLS) interviennent dans la région et se répartissent entre entreprises sociales pour l'habitat (ESH) dont certaines d'envergure nationale, offices publics de l'habitat (OPH) et entreprises publiques locales (EPL) et diverses structures comme des associations, des fondations et des coopératives.

Le patrimoine de ces organismes varie de quelques dizaines à plus de 100 000 logements. L'Île-de-France se caractérise par la présence de bailleurs importants : 25 d'entre eux disposent chacun de 10 000 logements ou plus, et représentent ensemble 68 % du parc francilien. Les 146 autres se ventilent en 29 organismes de 5 000 à 9 999 logements (16,7 % du parc), 58 de 1 000 à 4 999 logements (13,8 % du parc) et 59 de moins de 1 000 logements (1,5 % du parc).

19 Sources : pour les années 2003 à 2009, Drihl – fichiers Camus Garcia ; pour 2010, 2011 et 2014 : Drihl – bilan du CRH ; pour 2012 et 2013 : OLS – Données repères.

Les organismes HLM d'actionnariat majoritairement privé détiennent 617 000 logements, soit 52 % du patrimoine francilien : 605 000 (soit 51 % du total) sont possédés par 59 ESH (entreprises sociales pour l'habitat, ex-SA-HLM) et près de 12 000 (1 %) par 18 associations, fondations et coopératives. Les organismes HLM publics et semi-publics rassemblent, quant à eux, 574 000 logements, soit 48 % du parc : 505 000 (42 % du total) sont la propriété de 60 OPH (offices publics de l'habitat) et 69 000 (6 %) la propriété de 34 EPL (entreprises publiques locales, ex-SEM). Cette répartition « privé / public » vaut aussi pour les 25 plus grands bailleurs, qui comptent 14 ESH, 10 OPH et 1 EPL²⁰.

UNE PRODUCTION RÉCENTE MAJORITAIREMENT PORTÉE PAR LES ENTREPRISES SOCIALES POUR L'HABITAT

60 % des logements produits entre 2000 et 2012 l'ont été par les ESH. Les 59 ESH actives en Île-de-France ont réalisé près de 118 000 logements ; c'est nettement plus que les 60 OPH (56 000 logements – 28 % du total), les 34 EPL (17 000 logements – 8 % du total) et les 18 autres organismes (11 000 logements – 5 % du total, dont 8 200 logements pour la seule association Foncière logement). La présence importante des ESH dans la production s'explique en partie par la dimension nationale de certaines d'entre elles, et par leurs liens forts avec Action logement qui leur donnent des capacités financières supérieures (crédit, fonds propres) aux organismes de dimension plus locale. Cette production a été assurée pour l'essentiel par les plus grandes ESH. Ainsi, 73 % (soit 146 000 logements) de la production récente (2000-2012) ont été assurés par 28 bailleurs, parmi lesquels figure la quasi-totalité des organismes les plus importants (20 sur les 25 possédant au moins 10 000 logements). Ces 28 organismes disposent d'un patrimoine de près de 30 000 logements en moyenne. Si leur taille est un atout pour produire, ils sont en revanche moins en relation avec l'élaboration des politiques locales.

Les petits organismes (moins de 2000 logements) assurent une production faible. Mais certaines communes, souhaitent disposer d'une autonomie de décision sur les opérations de production de logements sociaux ou sur la gestion de leur parc social et désirent travailler avec un organisme local plus à même de répondre à leurs préoccupations.

LA VEFA : UN DISPOSITIF QUI RESTE MARGINAL MAIS QUI PREND DE L'IMPORTANCE

Au 1^{er} janvier 2013, 13 000 logements avaient été produits en vente en l'état futur d'achèvement (Vefa). Plus de la moitié (56 %) d'entre eux a été produite pour le compte de l'association Foncière logement.

La Vefa est un dispositif contractuel entre un promoteur privé et un organisme HLM, qui délègue la phase de construction à un promoteur privé. A la fin des travaux, l'organisme HLM prend possession des logements pour en assurer la gestion et la location.

Quasi inexistante dans la production sociale jusqu'en 2003, la Vefa a représenté 4,1 % de la production en 2005, 9,1 % en 2008 et 13,0 % en 2012²¹. Cette évolution s'explique en grande partie par des assouplissements réglementaires, mais aussi par le plan de relance pour le logement de 2008, dont l'une des mesures phares a été le programme « 30 000 Vefa ». Ce dernier consistait, dans un contexte de crise immobilière, à soutenir le secteur de la construction en favorisant l'acquisition, par les bailleurs sociaux, d'opérations privées alors bloquées.

Selon la Caisse des Dépôts, elle a représenté 27 % des logements financés en Île-de-France en 2013 (pour des logements qui sortiront de terre en 2015-2016), soit 24 points de plus que la proportion de 3 % observée en 2008²². Cette part serait même de 35 % en 2014 selon les données SISAL sur les agréments. La Vefa présente des avantages. Elle permet d'une part, une certaine forme de mixité d'occupation au sein d'un même programme de logements et, d'autre part, elle favorise la diffusion du parc social. Les bailleurs sociaux ont ainsi l'opportunité de se positionner sur des zones géographiques nouvelles qui leur échappaient auparavant. Toutefois, pour le secteur social, la Vefa présente l'inconvénient de rendre la production sociale plus dépendante de l'activité des promoteurs privés et par-là des cycles immobiliers. De nombreux bailleurs sociaux souhaitent limiter à l'avenir la part de la vefa dans leur production, soucieux de préserver leur capacité opérationnelle en maîtrise d'ouvrage directe et leur indépendance.

20 Les 14 ESH sont : Immobilière 3F, Efidis, France Habitation, Osica, La Sablière, Logirep, le Logement Francilien, Domaxis, Coopération et Famille, Antin Résidences, Trois Moulins Habitat, Toit et Joie, Batigère Île-de-France et Emmaüs Habitat ; les 10 OPH sont : l'Opievoy, les OPH départementaux des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et de Seine-et-Marne, l'OPH communautaire de Plaine Commune et les OPH municipaux de Paris, de Montreuil, de Nanterre et d'Argenteuil-Bezons ; l'EPL présent est la Régie Immobilière de la Ville de Paris.

21 Source : Driea, RPLS 2013.

22 Source : Caisse de Dépôts, revue Eclairages n°4 de juin 2014.

1.1.4 La production privée : des difficultés accrues pour appréhender et anticiper les évolutions du marché

LES PROMOTEURS PRIVÉS DE LOGEMENTS, UNE CONCENTRATION CROISSANTE AU PROFIT DES GRANDS GROUPES

La promotion privée a porté plus de 50 % de la construction depuis la fin des années 1990²³, avec des pics à 65 %, contre de 25 à 30 % de la construction dans le reste du pays²⁴. Près de 2000 promoteurs ont ainsi produit environ 500 000 logements entre 1984 et 2012²⁵. 86 % d'entre eux n'ont été promoteurs qu'à titre occasionnel ayant réalisé moins de 5 opérations (60 % de porteurs uniques d'opération). Le contingent de promoteurs réguliers sur la période est de 81 et se réduit à 28 pour une activité très régulière et même à 14 pour une activité quasi-continue, parmi lesquels les grands groupes du secteur (Bouygues, Nexity, Kaufman&Broad, Cogedim...). Effet de saturation du marché, coût de portage foncier prohibitif, exigences accrues des banques ont renforcé le poids des « grands » promoteurs : les porteurs de plus de 50 opérations ont produit 27 % des logements entre 1984 et 1989 et plus de 54 % entre 2001 et 2006. Ces grands groupes sont les seuls encore capables de porter des opérations dans le système tendu francilien, une tendance de nature à accentuer une certaine standardisation de l'offre.

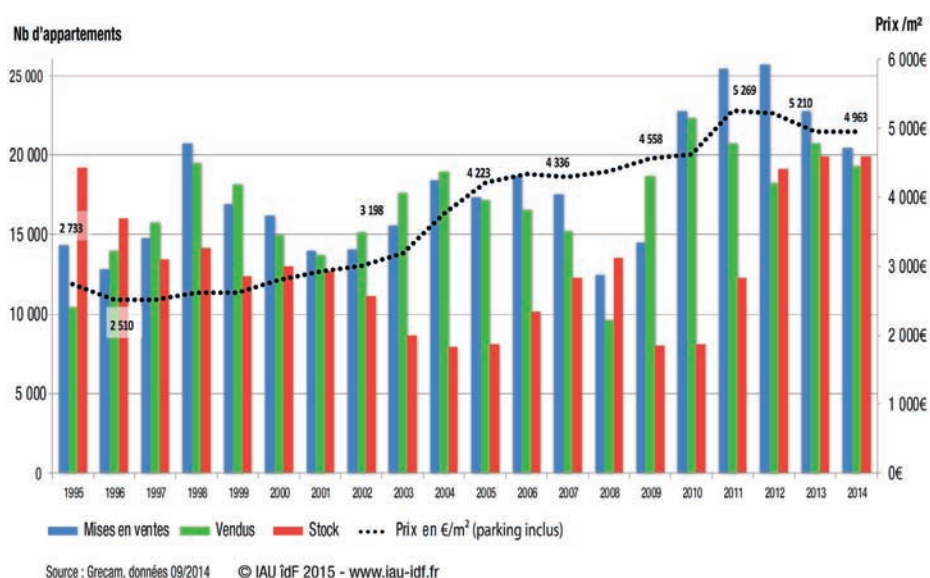
UNE AMPLITUDE DES CYCLES DE MARCHÉ ET DES NIVEAUX DE PRIX QUI SOUMETTENT LA PROGRAMMATION DES OPÉRATIONS EN ÎLE-DE-FRANCE À DE FORTS ALÉAS

Depuis la fin des années soixante, le marché francilien a connu plusieurs cycles immobiliers d'une dizaine d'années voyant se succéder une phase de hausse des volumes et des prix de ventes, l'atteinte d'un pic de prix engendrant une chute des volumes suivie d'une phase de correction plus ou moins rapide des prix. Le cycle qui s'est achevé avec la crise de 1991 était alimenté par une bulle spéculative dont l'éclatement a entraîné un retournement brutal des prix, engendrant d'importantes pertes pour les professionnels et le système bancaire. Le cycle en cours de 1997 à 2008, durant lequel les prix ont plus que doublé semble davantage le fruit du déséquilibre entre l'offre de logements et la demande. Une démographie dynamique et une production insuffisante ont maintenu des besoins en logement élevés tandis qu'une conjoncture financière favorable et des taux d'intérêt restés très bas ces dix dernières années, ont alimenté la demande « solvable » des ménages en facilitant le recours au crédit avant que la flambée des valeurs immobilières ne réduise drastiquement cet effet.

Le retournement du marché semble néanmoins engagé depuis 2012 : les délais de ventes s'allongent, les stocks de logements augmentent et la chute des transactions dans l'ancien est très sensible. Malgré cela, les prix baissent encore lentement (- 5 % entre 2012 et 2014 dans le neuf –GRECAM- et - 2,6 % entre le premier trimestre 2014 et celui de 2015 dans l'ancien -Notaires de paris). Cela tient au maintien de besoins élevés et à une nouvelle baisse des taux d'intérêt, historiquement faibles. Ce retournement était pourtant annoncé, la progression du coût du logement n'étant plus depuis plusieurs années en rapport avec les revenus des ménages.

L'analyse historique des volumes de mises en ventes des promoteurs donne à voir un étiage variant de 15 à 25 000 mises en vente annuelles au cours des cycles passés. Les volumes les plus élevés depuis 1995 ayant été constatés en 2011 et 2012, en partie sous l'effet d'anticipation de la fin du dispositif Robien. La production de la filière de la promotion privée dépendra de sa capacité à proposer des produits à prix accessibles.

Des stocks à la hausse sur la période récente



23 Source : l'ensemble des éléments portant sur la production des promoteurs privés sont issus de la thèse d'Emmanuel Trouillard, La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012) : marchés immobiliers et stratégies de localisation, source Greacam mise à disposition par l'IAU îdF.

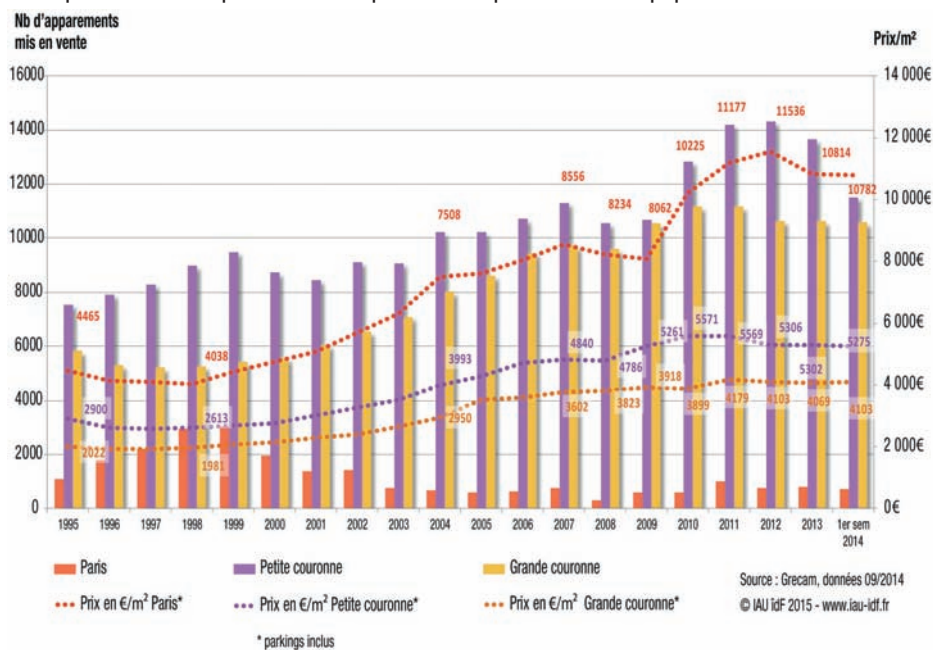
24 Source compte du logement pour l'échelle nationale

25 Selon la base GRECAM qui recense depuis plus de 30 ans l'état de la commercialisation de logements neufs en îdF

DES STRATÉGIES D'AJUSTEMENTS TRÈS RÉACTIVES DE LA FILIÈRE PROMOTION, DE PLUS EN PLUS DÉPENDANTES DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS

Les promoteurs privés²⁶ ont développé au fil de ces cycles immobiliers diverses stratégies d'adaptation. Avec la hausse des prix des années 2000, certains ont développé des stratégies d'innovation commerciales vers de nouvelles implantations. D'abord en renforçant et diversifiant leur offre dans les marchés périphériques de l'agglomération (autour de 20km du centre de l'agglomération), puis en investissant les espaces centraux populaires, lorsque les niveaux de prix atteints ont créé de nouvelles opportunités de valorisation foncière dans ces espaces bien localisés (différentiel fort des prix et d'une localisation hyper centrale, exportation de la gentrification parisienne), notamment dans l'est de la petite couronne. La part de la Seine-Saint-Denis est ainsi passée de 8 % de la production privée en 2001 à 14 % en 2012, tandis qu'à l'inverse le poids de Paris a été divisé par 2 pour la période 2001-2011 par rapport à 1994-2000. Ces stratégies d'ajustement des promoteurs privés ont été, à mesure de la hausse des prix, de plus en plus dépendantes de l'environnement institutionnel public et du contexte fiscal (TVA à taux réduit, charges foncières négociées avec la collectivité en contrepartie de prix encadrés, investissement défiscalisé, ...).

De nouvelles implantations des promoteurs au profit des espaces centraux populaires



UN SUCCÈS RELATIF DE L'INVESTISSEMENT DÉFISCALISÉ²⁷

Si l'Île-de-France est la région où l'on a le plus produit de logements défiscalisés en volume tous dispositifs confondus, cela reste peu au regard du poids de sa population et de son parc. C'est surtout entre 1995 et 1999, période du Périssol, que la région a le plus produit d'investissement locatif. Au total, 101 500 logements ont bénéficié d'un dispositif d'investissement locatif en Île-de-France entre 1998 et 2008, dont près de 92 % de logements collectifs. Si l'on compare avec le nombre de mises en ventes recensées dans le GRECAM pour cette période, cela représenterait de l'ordre de 55 % des logements vendus par la promotion privée. Faute de sources, nous ne pouvons quantifier la distribution de l'investissement défiscalisé depuis 2010, mais il semble que le Scellier ait connu un certain succès (avec un pic fin 2012 avant l'annonce de sa disparition) et qu'après le recul acquisitions avec le lancement du dispositif Duflot, jugé contraignant par les acquéreurs, le dispositif Pinel prenne un départ rapide.

La moindre rentabilité de l'investissement locatif dans le marché francilien compte tenu des prix d'achat conduit à la production d'une offre relativement classique : les investisseurs sont plus souvent des particuliers vivant dans la région (85 %) inscrits dans une logique patrimoniale. Les programmes à vocation quasi essentiellement locative sont sous-représentés (14 % contre 25 % en France). Cette offre se banalise alors plus rapidement à l'issue de la période locative obligatoire : 83 % des logements non revendus étaient encore locatifs à la sortie des 9 ans d'obligation contre 88 % à l'échelle nationale.

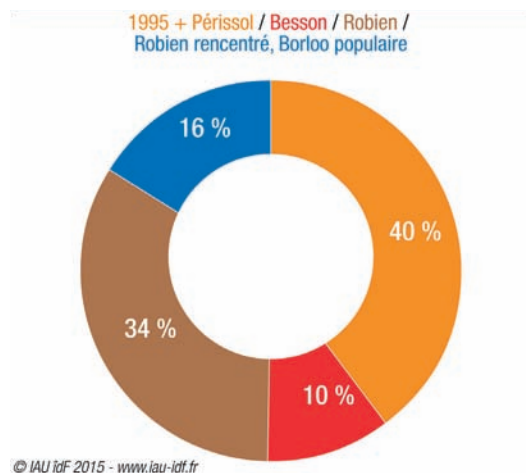
Dans son rapport sur les finances publiques en Île-de-France, la Cours des comptes rappelle que la dépense fiscale nationale moyenne par opération est de l'ordre de 33 000 € pour les principaux dispositifs d'aide en cours²⁸. L'effort public annuel dans la région pourrait être estimé à près de 330 M€ an entre 2005 et 2009, période de flux d'investissement locatif élevés (autour de 10 000/an); Une évaluation que la Cour juge minimale, le montant moyen d'une opération francilienne étant très supérieur à la moyenne nationale, ce qui contribue à renchérir l'avantage fiscal.

²⁶ Op cit.

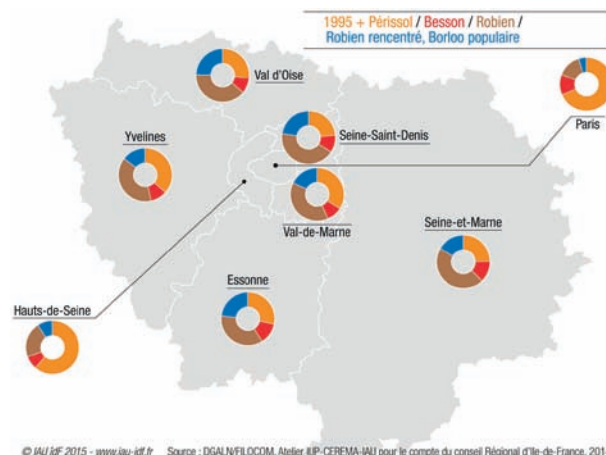
²⁷ Le devenir des logements produits grâce à l'investissement locatif fiscalement aidé des ménages en Île-de-France, Atelier IUP-CEREMA-IAU pour le compte du conseil Régional d'Île-de-France, 2014, source DGALN/FILOCOM.

²⁸ Source Cours des comptes : 16 000 € pour le dispositif « Robien », 34 000 € pour le dispositif « Scellier » et 46 000 € pour le dispositif « Scellier » intermédiaire, la moyenne étant pondérée par leur poids respectif dans les dépenses fiscales.

118 000 logements construits de 1995 à 2008 relevaient de l'investissement locatif défiscalisé



L'investissement locatif défiscalisé par département



UNE PRODUCTION IMPORTANTE DE RÉSIDENCES SPÉCIFIQUES GÉNÉRÉE PAR DES DISPOSITIONS FISCALES²⁹

La production de logements en résidence avec services a fortement augmenté depuis la fin des années 1990, en lien avec plusieurs dispositions fiscales avantageuses. Ces produits recouvrent plusieurs produits : résidences seniors, étudiants, appart'hôtels ou résidence de tourisme... Leur production a été multipliée par 12 en Île-de-France, ce qui a représenté 18,4% de la production de résidences entre 1997 et 2011 (avec plus de 4000 logements commencés les meilleures années). Les résidences représentaient 10% de la construction en IDF au début des années 2010, 6% en France. Le cœur de l'agglomération est un marché porteur à la fois du fait de la tension et de l'attractivité de son marché locatif et de la concentration des publics cibles : étudiants, touristes, clientèle d'affaires...

UNE PRODUCTION DE LOGEMENTS DESTINÉS À L'ACCESSION TROP CONTRAINTÉ POUR ÊTRE UN MOTEUR PUISSANT DE CONSTRUCTION ET DE DÉVELOPPEMENT DU PARC

Le marché de l'accession sociale ou à prix encadré dans le neuf est très contraint en Île-de-France et les dispositifs de soutien existants tels qu'ils sont définis sont vite limités par les prix du marché. Dans les périmètres Anru et même avec une TVA réduite, il reste difficile de proposer des logements à des prix unitaires répondant au profil des ménages désireux d'acquiescer dans ces communes. De même, l'analyse des acquisitions réalisées dans la région depuis 1995 avec l'aide d'un prêt à taux zéro (PTZ) témoigne de ces difficultés. Ce prêt destiné à aider l'accession des ménages modestes peine en Île-de-France à soutenir les achats dans le neuf des publics auxquels il est proposé, hormis dans des localisations éloignées, car les prix du marché francilien entrent en contradiction avec les plafonds de ressources exigés. Les barèmes de ce prêt pourtant souvent jugés généreux s'avèrent particulièrement inadaptés dans le cœur de l'agglomération. Dans le cœur de l'agglomération, il n'a vraiment d'impact sur les parcours résidentiels que lorsqu'il est ouvert dans l'ancien. Il y a ainsi une contradiction forte entre les critères d'une aide à la construction et ceux d'une aide à l'accession des ménages modestes qui ne peuvent relever du même outil. Le développement de l'accession aidée, et avec elle de la primo-accession, dépend ainsi de plus en plus de la mise en place de politiques locales actives de soutien et de l'engagement des acteurs locaux.

1.1.5 Les moyens financiers affectés aux politiques publiques du logement en Île-de-France, une estimation malaisée

La Cour des Comptes dans son rapport public thématique sur le logement en Île-de-France (avril 2015) évoque - à partir de compilations de sources diverses et d'une ventilation de masses financières nationales sur la base d'hypothèses plus ou moins consolidées - un volume annuel d'aide (fonds publics et prélèvements obligatoires) qui serait supérieur à 6 milliards d'euros pour la période récente. Les aides fiscales à la construction de logements sociaux (exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, taux de TVA réduit) pourraient être évaluées à environ 900 M€ par an dans l'hypothèse d'un flux de 30 000 logements agréés /an, tandis que les aides de l'État au logement social via subventions s'élèvent à 241 M€ pour la région soit 52 % du montant national. La Cour souligne toutefois un désengagement progressif de l'État et un besoin de financement direct reposant de plus en plus sur les collectivités locales notamment mis en oeuvre à travers des délégations d'aides à la pierre. A cela s'ajoute les aides personnelles au logement 2,8 milliards d'€ pour l'Île-de-France³⁰, soit 17,6 % du total versé en France.

²⁹ E Trouillart op Cit.

³⁰ 2011, source Caisse nationale des allocations familiales - CNAF.

Les aides fiscales à l'investissement locatif privé représenteraient chaque année de l'ordre de 333 M€ par an (estimation 2005-2009). Le crédit d'impôt lié au prêt à taux zéro (PTZ) s'élèverait à environ 320 M€ (moyenne 2005-2012, avec un maximum de 684 M€ en 2011), soit ce chiffre représente un peu plus de 20 % des montants relatifs à la France entière au cours de la même période (source citée par la Cour des comptes : SGFGAS, base PTZ+).

Du côté des collectivités territoriales il est difficile de donner un montant global, leurs aides n'étant pas toujours recensées et les informations financières émanant de ces collectivités n'isolant pas toujours les aides au logement. Leur apport est pourtant déterminant en Île-de-France pour permettre la sortie des opérations. Les principaux acteurs en matière de logement auraient ainsi dépensés en moyenne par an près de 150 M€ pour la Région, 380 M€ pour Paris et 60 M€ pour le département des Hauts de Seine.

la Cour des comptes constate ainsi dans son rapport qu'il n'est pas possible d'évaluer de façon fiable et exhaustive le montant global des aides publiques, ou financées par des prélèvements obligatoires en Île-de-France. En effet, différents éléments se conjuguent et rendent impossible la fourniture de données chiffrées pertinentes. D'abord, le caractère particulièrement sensible du besoin de logement en Île-de-France a eu pour conséquence une multiplicité des acteurs et des types d'aides. Subventions et dotations de l'État, incitations financières et aides à l'investissement de la Région, «fonds de solidarité» mis en place par certains départements, aides indirectes des communes et intercommunalités par la mise en œuvre d'incitations fiscales notamment, emprunt à taux 0 institués par la Mairie de Paris, etc. Au-delà des institutions publiques, d'autres financeurs spécifiques tels qu'Action Logement se mobilisent. On constate donc une hétérogénéité des types de fonds alloués.

Par ailleurs, la multiplicité de ces fonds les rend difficilement traçables dans les comptes des financeurs. A la difficulté matérielle à accéder à la donnée (caractère public ou non, absence d'open data, retard de traitement), s'ajoute la difficulté comptable. Ainsi, la comptabilité publique ne permet pas toujours de retracer l'ensemble des mouvements imputables au financement du logement. Exemple : personnels affectés à la compétence et des moyens généraux mis en œuvre, principe de non affectation des ressources et notamment de l'emprunt, imputation des déductions fiscales consenties, etc. Ainsi, la seule comptabilité par fonction ne permet pas d'avoir une vision complète des efforts financiers consentis. Du reste, à l'heure de changements institutionnels profonds bouleversant les rôles et compétences des collectivités locales (renforcement de la carte intercommunale déjà en œuvre et future mise en œuvre du SRCL, mise en place de la MGP, etc.) la base d'analyse connaît une forte instabilité qui rend peu opportunes les analyses tant prospectives que rétrospectives.

1.1.6 Le point sur le foncier mobilisable pour répondre aux besoins en logements

LA NÉCESSITÉ D'ÊTRE ÉCONOME

Territoire de diversité, l'Île-de-France accueille à la fois un système urbain d'envergure mondiale et des espaces naturels, agricoles et forestiers qui en font une grande région de cultures et de forêts. Cette cohabitation se traduit par une compétition entre les usages du sol : l'agriculture et l'environnement face au logement, aux activités économiques, aux infrastructures. Afin de préserver des espaces ouverts qui participent à la qualité du cadre de vie des Franciliens et à la dynamique économique régionale, le SDRIF formule l'ambition d'une croissance urbaine essentiellement portée par les territoires constitués et, plus particulièrement, ceux bien desservis par l'offre de transport. Dans le cœur d'agglomération, il prévoit que les trois-quarts des nouvelles constructions voient le jour dans les tissus existants, la moitié dans le reste de l'agglomération et de la région. Accompagné par le développement de l'offre de transport, le projet spatial du schéma directeur de l'Île-de-France prône le développement d'un système urbain compact, économe en espaces et en énergie. Dans les extensions urbaines, la compacité des formes urbaines permet une optimisation de la consommation d'espace.

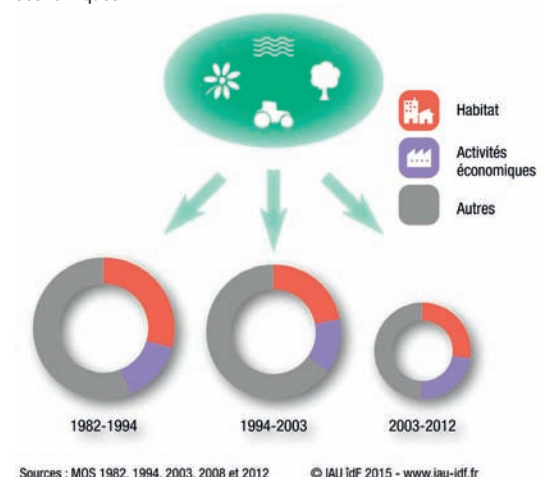
PRIVILÉGIER LE RECYCLAGE URBAIN À L'EXTENSION, UN CHANGEMENT DE PARADIGME À L'ŒUVRE

Depuis trente ans, la part du recyclage urbain pour la création d'espaces d'habitat n'a cessé de croître tandis que la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers recule.

• 1980-2000 : deux décennies de forte consommation d'espace

Du milieu des années soixante-dix à la fin des années quatre-vingt-dix, l'essentiel de la production de nouveaux espaces urbains s'est réalisé par consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. L'aménagement des cinq villes nouvelles franciliennes ainsi que la montée en puissance de la périurbanisation dans les années 1980 et 1990 ont ainsi massivement contribué à l'expansion de l'urbanisation en Île-de-France. Entre 1982 et 2012 les villes nouvelles ont ainsi aménagé 10 000 ha, soit le cinquième de toutes les extensions urbaines cumulées de la région. Elles ont accueilli entre 1975 et 1990 jusqu'à la moitié de la croissance démographique de l'Île-de-France.

La consommation d'espaces ouverts en Île-de-France : une baisse significative, sauf de la part des activités économiques



- **Années 2000 : un développement de l'habitat plus économe**

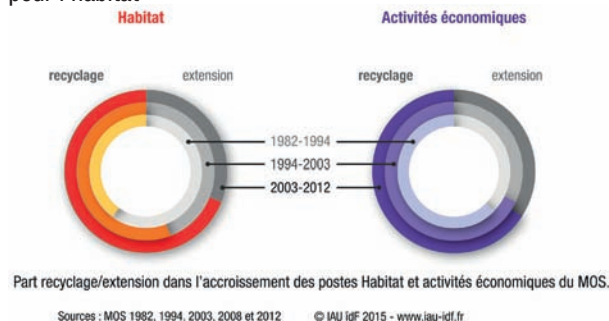
À partir des années 2000, le rythme annuel de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers baisse sensiblement. Alors qu'entre 1982 et 1994, plus de 2 100 hectares d'espaces naturels agricoles et forestiers (NAF) disparaissaient en moyenne chaque année au profit de nouveaux espaces urbains. Entre 2003 et 2012, ce rythme tombe sous la barre des 1 000 ha/an. La consommation d'espace réalisée au profit de l'habitat a baissé dans les mêmes proportions que la consommation d'espace globale : entre 2003 et 2012, 270 ha/an étaient consommés chaque année, contre 625 ha/an entre 1982 et 1994 (soit une baisse de 57 %). La baisse a été moins marquée pour les emprises dédiées aux activités : 226 ha/an entre 2003 et 2012 contre 299 ha/an entre 1982 et 1994, (soit une baisse de 25 %).

- **La montée en puissance du recyclage urbain**

Le recyclage urbain correspond à la réutilisation d'espaces déjà urbanisés pour de nouvelles occupations. Le Mode d'occupation du sol (MOS), développé par l'IAU IdF capte une partie de ce phénomène lorsqu'il y a un changement de l'occupation du sol : activités cédant la place à de l'habitat, habitat individuel remplacé par de l'habitat collectif, par exemple.

L'analyse des différents millésimes du MOS montre que le recyclage urbain aboutissant à la création de nouveaux espaces d'habitat n'a cessé de croître depuis trente ans. De 420 ha/an entre 1982 et 1994, le rythme de recyclage des tissus urbains produisant de l'habitat est passé à près de 600 ha/an entre 2003 et 2012. Depuis les années 1980 et l'impact progressif de lourdes restructurations de l'industrie en Île-de-France, de nombreux sites ont fait l'objet de reconversions en passant parfois par le stade de friches. Les emprises d'activités en « friches » ont ainsi représenté jusqu'à 10 % des espaces reconvertis au profit de l'habitat. Derrière ce chiffre, se cachent des opérations d'aménagement de grande ampleur : Bercy, Citroën à Paris, des quartiers entiers de Suresnes, Boulogne dans les Hauts-de-Seine, mais aussi Saint-Denis, Aubervilliers et Saint-Ouen en Seine-Saint-Denis. Les emprises industrielles ont ainsi fourni entre 1982 et 2012 près de 1 200 ha et permis la construction de 205 000 logements, soit 16 % de la construction sur cette période.

Une montée en puissance du recyclage urbain, en particulier pour l'habitat



- **Un gisement qui se complexifie**

Arrivé à point nommé dans un contexte de lutte contre l'étalement urbain, le gisement des friches industrielles se réduit et se complexifie avec un coût de la dépollution en croissance, que les bilans d'aménagement peinent à absorber. Le recyclage urbain est donc aujourd'hui le fait d'une myriade de petites opérations de densification ou de mutations issues d'espaces urbains obsolètes ou sous-densifiés au regard de leur situation et des droits à construire alloués par les documents locaux d'urbanisme. Pour maintenir et accroître le rythme de production de logements, les acteurs sont face à la nécessité de « fabriquer » du foncier, c'est-à-dire de développer les droits à construire permettant de développer une offre de logements diversifiée et adaptée aux besoins locaux. L'expérience fructueuse de plusieurs collectivités franciliennes volontaires dans le développement de l'offre de logements (parmi lesquelles Rueil-Malmaison, Saint-Denis...) qui se sont appuyées sur une co-construction des projets avec les populations résidentes ainsi que sur l'expertise d'une ingénierie bénéficiant d'une bonne connaissance des territoires concernés (structure foncière, dynamique de marché, paramètres de la demande), prouve que concertation et adaptation du projet à son environnement urbain, social et économique peuvent venir à bout des obstacles freinant la construction.

LES OUTILS DE MOBILISATION FONCIÈRE

La nécessité de produire davantage de logements combinée à celle de préserver les terres agricoles nécessite d'organiser à court et long terme la production de foncier constructible. Dans un contexte francilien où 87 % des terrains sont privés, où le développement urbain doit prioritairement se réaliser sur des espaces urbanisés, donc des terrains occupés, la réalisation de diagnostics fonciers a fait ses preuves, tant pour la définition de projets urbains adaptés à leur contexte que pour la mise en œuvre de stratégies foncières.

- **La valorisation foncière, un risque pour l'équilibre des opérations de logements : des stratégies foncières nécessaires**

Selon les territoires, la structure du parcellaire, la propriété des terrains, la nature de leur occupation, le rythme des transactions et les niveaux de prix varient. L'Île-de-France fait partie des régions où la part de la charge foncière dans le prix de l'immobilier est la plus élevée, 30 à 50 %, parfois plus à Paris. Début 2014, les prix médians des terrains à bâtir étaient de 540 €/m² en petite couronne et de 220 €/m² en grande couronne³¹.

Par ailleurs, d'un projet urbain à l'autre, les enjeux urbanistiques, la taille des opérations, la spécificité des équipements et de la programmation changent. Pour ces raisons, chaque projet urbain appelle une stratégie foncière ajustée.

Les documents d'urbanisme constituent les premiers outils d'une stratégie foncière adaptée aux projets. Dans certaines conditions de marché et de structure foncière, l'ouverture de droits à construire suffit à insuffler une dynamique de construction en diffus. Mais dans certains cas, l'octroi d'une constructibilité importante aboutit progressivement à la constitution de références de prix trop élevées qui

31 Source : DGFIP, DVF 2014/1, exploitation DRIEA/SCEP/DADDT, Note de conjoncture de l'ORF n°6.

gèlent les opérations. Les premières opérations de densification ou de démolition-reconstruction contribuent à fixer des niveaux de prix déconnectés des valeurs d'usage des biens, aiguissant au passage l'appétit des propriétaires. Ce processus obère la sortie d'opérations plus complexes qui auraient pu voir le jour si les biens avaient été acquis à leur valeur d'usage.

Dans un contexte d'urbanisme de projet, le maintien d'une constructibilité faible constitue une stratégie payante pour la maîtrise des prix fonciers. Elle contribue à fixer des références de prix à valeur d'usage et facilite ainsi les acquisitions des acteurs publics et privés (à l'amiable mais aussi en préemption et expropriation). La révision du droit des sols interviendra alors en aval de la définition du projet, pour permettre sa réalisation. Plus la taille, la complexité et les enjeux urbanistiques sont importants, plus l'anticipation et la maîtrise publique paraissent nécessaires.

- **Un moindre recours aux ZAC et des outils d'aménagement qui se diversifient**

L'augmentation de la production de logements est très dépendante de la relance de l'aménagement. Car si la mise en œuvre de politiques foncières est cruciale pour mobiliser des terrains en nombre suffisant et à des prix maîtrisés, l'aménagement de ces terrains est tout aussi crucial pour massifier l'offre de droits à construire, surtout dans un contexte de recyclage urbain.

La baisse des créations de zones d'aménagement concerté est souvent incriminée pour expliquer la faiblesse de la production de logements : 18 ZAC ont été créées en 2012, contre quarante en 2000³². Quant au nombre de logements produits en ZAC, il est passé de 67 000 entre 2001 et 2005 à 60 700 entre 2006 et 2010³³. Il représente cependant une part stable de la construction depuis le début des années 2000 (30 %). L'outil ZAC apparaît aujourd'hui plus souvent mobilisé pour des opérations d'aménagement ambitieuses, longues, complexes et aussi fortement pourvoyeuses de logements. Parallèlement, des opérations d'aménagement significatives voient aujourd'hui le jour dans le cadre d'un aménagement hors ZAC (permis d'aménager, permis de construire simple, permis de construire valant division), précisé et facilité par la réforme des autorisations d'urbanisme de 2007, l'introduction du projet urbain partenarial (PUP) en 2009 (encore peu mobilisé en Île-de-France) et avec le décret du 28 février 2012 assouplissant les possibilités de division parcellaire en lotissement.

L'innovation constitue un ressort important pour créer une offre foncière à des prix compatibles avec les différents segments de l'offre de logements. Il s'agit non seulement de révéler de nouveaux gisements en créant des droits à construire là où ils n'existaient pas : surélévations d'immeubles, valorisation foncière de sites avec maintien de l'occupation initiale (commerces, emprises de transports, de services urbains, etc.). Mais il s'agit aussi de promouvoir des montages innovants : dissociation du foncier et du bâti grâce aux baux de longue durée, participations en amont des promoteurs au financement de l'aménagement, intéressement des propriétaires fonciers au bilan des opérations.

- **La mobilisation du foncier d'État**

Le patrimoine foncier de l'État, mais aussi celui des collectivités, est constitué de biens du domaine public, par nature inaliénables (sauf à être déclassés), et de biens du domaine privé qui peuvent être cédés. En Île-de-France, le domaine privé de l'État représente 6 % des surfaces cadastrées³⁴. Engagée depuis plus de dix ans, la cession de terrains de l'État s'inscrit dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière visant l'amélioration de la gestion et la valorisation de son patrimoine immobilier. Depuis 2008, environ 4 000 logements sont mis en chantier chaque année sur les terrains cédés par l'État.

La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement a introduit le principe d'une décote proportionnelle à la part de logements sociaux programmée sur l'emprise des terrains cédés par l'État et ses opérateurs. Les listes des terrains cessibles sont fixées par décrets et correspondent à un objectif de 20 000 logements. Les cessions de l'État et de ses opérateurs ne peuvent, à elles seules, peser sur les prix fonciers, mais elles témoignent de l'usage qui peut être fait de terrains publics dans un objectif d'intérêt général, en l'occurrence la construction de logements sociaux.

En Île-de-France les collectivités territoriales, et singulièrement les communes, sont également d'importants propriétaires fonciers. Certaines se sont aussi engagées dans une démarche d'inventaire de leurs biens visant à en optimiser la gestion, notamment au travers d'une politique de cession et de valorisation. L'expérience montre que ces initiatives ont non seulement permis la construction de logements, mais aussi le financement d'investissements pour remplacer des équipements obsolètes ou sous-dimensionnés. Étendue, cette gestion du patrimoine des collectivités contribuerait à l'augmentation de l'offre foncière et au financement de l'augmentation des besoins en équipements inhérents au phénomène de densification.

- **Des facteurs de progrès : nouveaux gisements, nouveaux outils**

Créé en 2007 pour accélérer la production de logements et maîtriser les prix fonciers, l'EPF d'Île-de-France est l'un des opérateurs fonciers des collectivités locales franciliennes, d'autres EPF ont été créés dans la foulée dans les Hauts-de-Seine, les Yvelines et le Val-d'Oise. Son activité s'inscrit dans le cadre de conventions d'intervention définissant le périmètre de ses actions et leur finalité. L'EPPFIF assure les négociations, acquiert, porte et transforme les emprises foncières nécessaires aux projets des collectivités. En 2014, 137 communes et 22 intercommunalités ont choisi d'être partenaires de l'établissement.

Adossée à la taxe spéciale d'équipement et au produit de ses cessions, l'action de l'EPF permet une maîtrise des prix fonciers. Cela autorise une programmation équilibrée entre activités, logements en accession et logements sociaux. En 2014, les cessions réalisées

32 Source : Driea/SCEP, Note de conjoncture de l'ORF n°3.

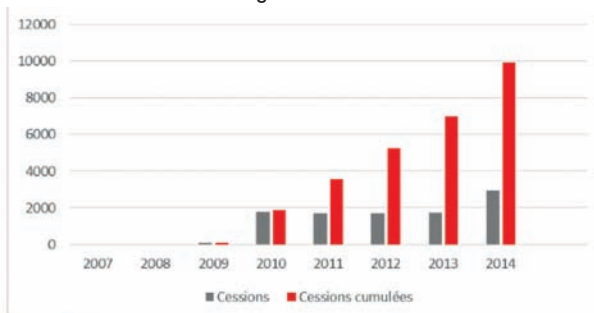
33 Sources : Fichiers fonciers, DGGIP/2013 ; Wikimap'PROJETS, IAU idf.

34 Source : Fichiers fonciers, DGGIP/2013.

correspondent à 2 900 logements dont 60 % de logements sociaux. La production de l'EPFIF Île-de-France depuis sa création est de l'ordre de 10 000 logements. A partir du 1^{er} janvier 2016, la fusion qui conduira l'EPFIF à absorber les EPF des Hauts de Seine, des Yvelines et du Val d'Oise, portera la capacité de production de logements du grand EPF à près de 12 000 logements par an, une production supérieure à la somme de celle des EPF actuels.

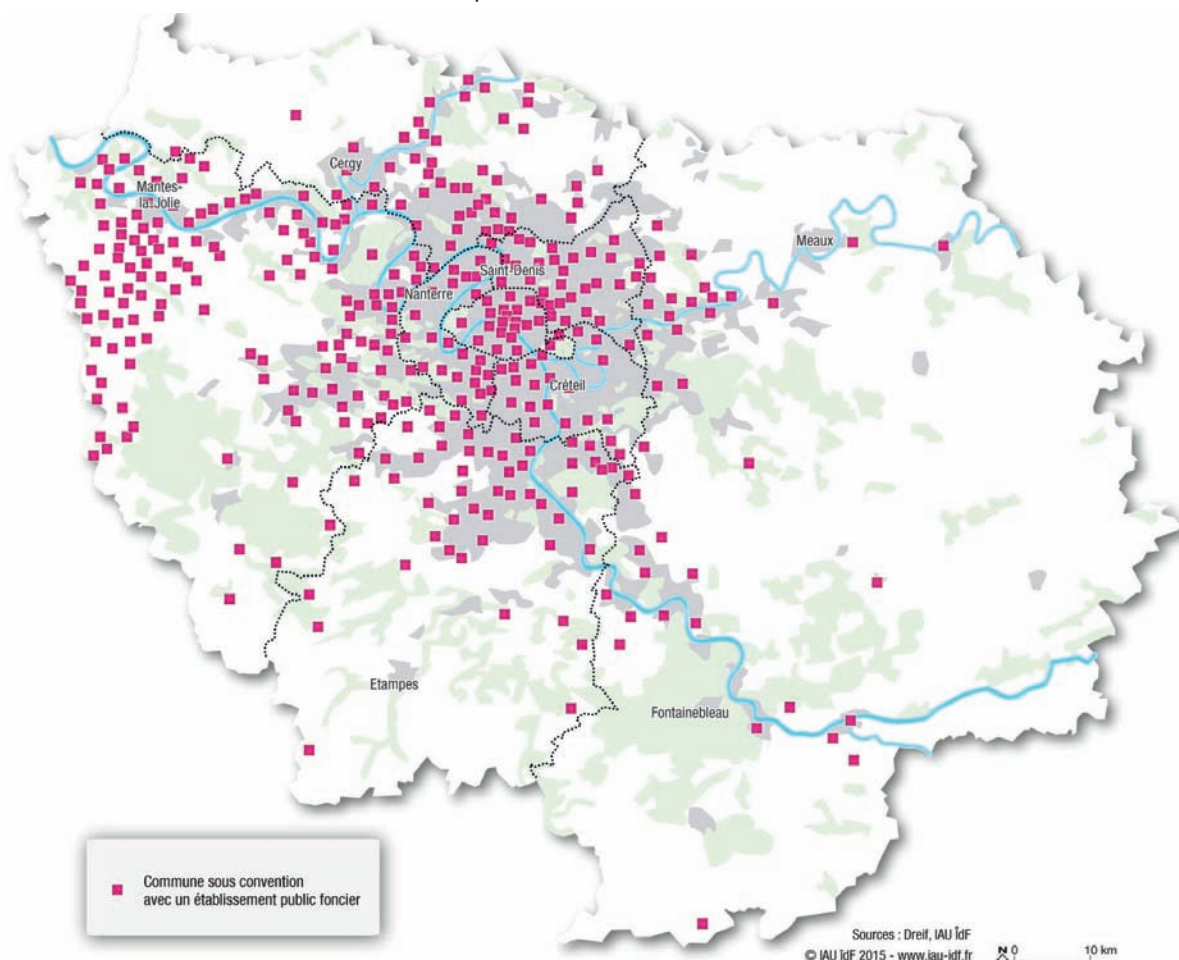
L'EPFIF est par ailleurs un acteur de l'innovation foncière, tant pour le rôle qu'il joue dans le montage d'opérations en baux emphytéotiques pour le logement social dans les secteurs où les charges foncières sont notoirement élevées (supérieures à 1 000 €/m²), que pour sa participation à des structures de portage de long terme, comme la Foncière commune, permettant d'anticiper les futures opérations d'aménagement en maîtrisant les coûts d'acquisition et d'éviction de terrains occupés.

Cessions en nombre de logements



Source : EPFIF

Communes sous convention avec un établissement public foncier



La mobilisation du foncier en zone ANRU

Alors que les grands ensembles présentent des densités réelles souvent bien inférieures à leur densité perçue et que la politique de rénovation urbaine contribue au réaménagement de nombre de ces quartiers, les zones ANRU offrent un potentiel foncier mobilisable pour la construction d'une offre diversifiée de logements. Cette mobilisation foncière pour la construction de logements et la densification des zones ANRU s'inscrit dans le temps. Elle dépend en effet de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement, permettant la libération du foncier et son aménagement en vue de la revente de charges foncières aux promoteurs. Par ailleurs, le processus de construction peut se heurter à l'inexistence des marchés immobiliers dans ces quartiers dont l'offre est, historiquement, locative, les projets de rénovation devant être suffisamment avancés pour que les opérateurs puissent attirer les acquéreurs et assurer la commercialisation de leurs programmes. Les bailleurs ont ainsi été conduits à préserver des réserves foncières qu'ils mobiliseront ultérieurement, à mesure de l'évolution de ces territoires.

1.2 Une offre de logements pas toujours adaptée aux ressources et à la composition des ménages

A l'insuffisance de l'offre, vient s'ajouter une inadéquation croissante des caractéristiques des logements aux besoins des franciliens, à leurs capacités financières et à leurs modes de vie. La part des ménages capables de fournir l'effort financier nécessaire pour accéder à un logement dont la surface, la qualité ou l'insertion urbaine correspondent à leurs besoins se réduit. La chute de la mobilité résidentielle des ménages, entravés dans leurs parcours vers l'accession ou vers un autre logement locatif, se traduit par une baisse du nombre de logements libérés chaque année, ce qui réduit en retour les possibilités de nombreux ménages à adapter leurs conditions de logements.

1.2.1 Caractéristiques de l'offre et adaptation aux modes de vie

UNE TENDANCE À LA DIVERSIFICATION DES PRODUITS NEUFS EN GRANDE COURONNE, DE NOUVEAUX PARCOURS POSSIBLES AU SEIN DE CES TERRITOIRES

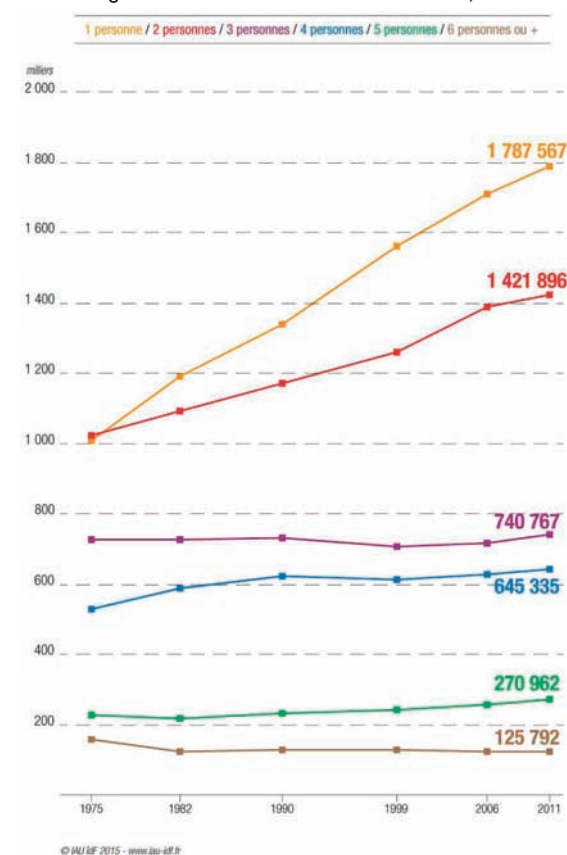
En période de prix élevés, la densité est un des vecteurs d'équilibre des opérations et d'absorption des coûts fonciers. La production privée s'est ainsi de plus en plus concentrée sur les opérations en collectif y compris dans les marchés immobiliers plus éloignés et le poids de la maison individuelle s'est nettement réduit. L'Île de France qui représentait 25 % des ventes de maisons en France jusqu'à la fin des années 1990 n'en représente plus que 13 % en 2012.

Le développement important du locatif privé³⁵ dans les pôles urbains périphériques, synonyme d'une diversification de l'offre favorise la réalisation de parcours résidentiels au sein de ces territoires, notamment pour loger les nombreux ménages mobiles que sont les jeunes (décohabitants, jeunes en début de parcours résidentiel, étudiants) ou les ménages en phase de transition (formation, mise en couple, séparation). L'attractivité de certains secteurs de grande couronne, due à l'émergence de pôles économiques (Roissy, Marne-la-Vallée...), génère des flux de population importants qui nécessitent une offre de logements accessible rapidement.

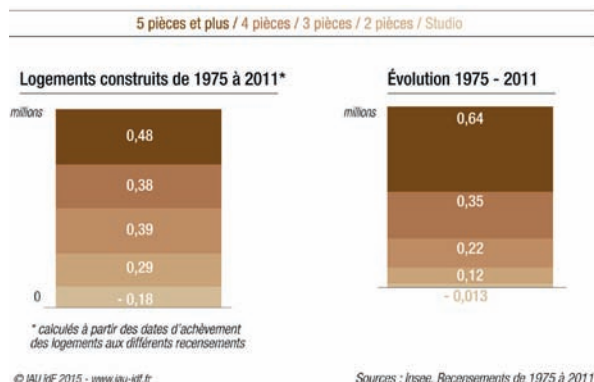
UN MANQUE DE PETITES SURFACES, EN LOCATION OU EN ACCESSION, POUR ACCUEILLIR LA CROISSANCE DES MÉNAGES DE PETITE TAILLE

Malgré la construction importante de petites surfaces, avec près de 480 000 logements de une et deux pièces construits entre 1975 et 2011, le stock de petites surfaces reste stable en Île-de-France autour de 1,6 million de logements. Les petites surfaces s'évaporent en effet de manière permanente dans le stock sous l'effet de divers processus : fusion et création de grands logements du fait des particuliers en quête d'agrandissement, restructuration dans le cadre d'opérations d'acquisition-amélioration, notamment par les bailleurs sociaux, démolition des anciens immeubles de rapports dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne ou rénovation spontanée de certains tissus portée par le marché immobilier.

Les ménages selon leur taille en Île-de-France, 1975-2011



Logements occupés selon le nombre de pièces en Île-de-France : des petites surfaces absorbées et une production spontanée de grands logements



35 Le parc locatif privé (libre et meublé) produit avant 1990 était fortement concentré dans le centre de la région (43 % à Paris, 34 % en petite couronne et 23 % en grande couronne). Depuis les années 1990, il est devenu très présent en périphérie de la région : 44 % en grande couronne, 43 % en petite couronne et 13 % à Paris.

Leur disparition n'est qu'en partie remplacée par les logements issus de l'investissement défiscalisé, qui proposent des surfaces plus grandes que le parc existant et plus chères. Ce parc assure le remplacement partiel d'une offre d'accueil de la mobilité de locataires jeunes ou salariés mais sans assurer la même vocation sociale compte tenu des niveaux de loyers exigés. Ce manque de surfaces génère des pratiques alternatives plus ou moins vertueuses : recréation d'une offre par division pavillonnaire, augmentation des cohabitations subies...

DES SURFACES FAMILIALES, DIFFICILES À PRODUIRE À PRIX ACCESSIBLE EN CŒUR D'AGGLOMÉRATION, DES BESOINS EXACÉRÉS PAR LES RECOMPOSITIONS FAMILIALES

À l'autre bout de la chaîne, le manque de grands logements abordables pour les familles se fait lui aussi fortement sentir. Si l'on constate l'agrandissement spontané des logements dans le parc existant des tissus valorisés de Paris ou des Hauts de Seine, à des prix que seuls les ménages les plus aisés peuvent supporter, la production neuve de grands logements et de maisons est en revanche en recul du fait de la réduction de la clientèle encore solvable aux niveaux de prix atteints.

Le marché privé du neuf peine à produire des surfaces familiales à prix abordable et les ventes de grandes surfaces reculent. La difficulté des secundo-accédants à vendre leur premier bien au prix espéré a asséché le marché des surfaces familiales, souvent porté par ces ménages réalisant une seconde étape dans leur parcours d'accession. Face à la hausse des prix, le marché privé du cœur de l'agglomération tend à se concentrer sur la production de T2 et de T3, dont les prix unitaires restent sous le plafond des 300 000 €. Seules les opérations inscrites dans des opérations à charges foncières négociées, ou bénéficiant de régime d'aides spécifiques (TVA à taux réduit, ...) peuvent encore proposer des surfaces de type « familial » hors des marchés hyper valorisés.

Dans le parc locatif social, vieillissement des occupants et faible rotation des grandes surfaces réduisent l'offre de grands logements réaffectés chaque année, alors que la demande de très grands logements à prix abordable est stimulée par le développement des familles recomposées. Familles qui sont souvent pénalisées par des contraintes de localisation et de budget fortes. La difficulté étant que les grandes surfaces, y compris dans le parc social, atteignent vite des loyers que ne peuvent pas payer les ménages demandeurs d'un logement social. Le retrait des investisseurs institutionnels a accentué ce manque de surfaces locatives familiales à prix intermédiaire dans le centre de la Métropole, que la production récente de locatif est loin de compenser.

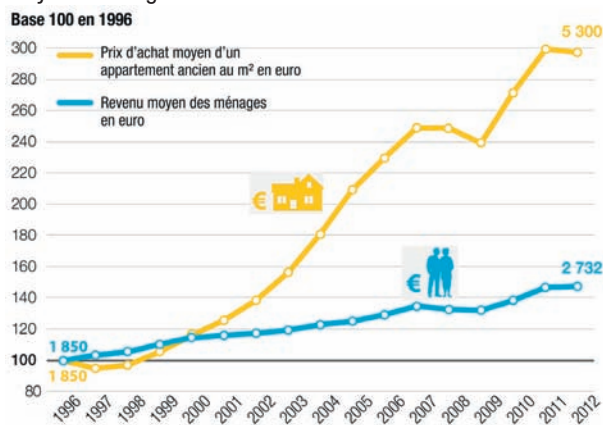
1.2.2 Un coût du logement de plus en plus prohibitif

UN COÛT DU LOGEMENT EN DÉCROCHAGE PAR RAPPORT AUX REVENUS DES MÉNAGES, EN ACCESSION COMME EN LOCATION

Entre 1999 et 2006, le prix au m² à l'achat des appartements anciens a été multiplié par 2,2, tandis que le revenu médian des Franciliens ne progressait que de 20 %. Entre 2006 et 2011, le prix des logements a continué d'augmenter (+30 %) plus rapidement que les revenus (+12 %). En 2011, il faut donc deux fois plus d'années de revenus qu'en 1999 pour acheter un même logement. Dit autrement, alors qu'en 1999, le revenu moyen annuel par UC des Franciliens permettait d'acheter 10,6 m² d'un appartement ancien; en 2011, il ne permet plus d'acheter que 5,2 m², soit une surface deux fois moindre.

Cette distorsion est particulièrement forte à Paris où en valeur constante les prix immobiliers ont plus que triplé en 30 ans³⁶.

Evolution du revenu moyen des ménages et du prix d'achat moyen d'un logement ancien au m²



© IAU IdF 2015
Sources : Chambre des notaires Paris Île-de-France (base BIEN), Insee - RFL, traitements IAU IdF

LES AIDES AU LOGEMENT, UNE FONCTION PROTECTRICE MAIS DES TAUX D'EFFORT QUI RESTENT ÉLEVÉS DANS LE PARC LOCATIF LIBRE

• Un million de ménages, près d'un francilien sur 5 bénéficie d'une aide au logement au 1^{er} janvier 2014

Selon les données de la Caisse des Allocations Familiales (CAF), au 1^{er} janvier 2014, 994 905 ménages bénéficiaient d'une aide au logement en IDF, soit 16,4 % des bénéficiaires en France métropolitaine, une proportion stable depuis dix ans. Parmi ces ménages bénéficiaires, 918 000 vivent dans un logement ordinaire (92 %) et 77 000 dans des structures collectives (foyers, résidences universitaires, maisons de retraites et centres de long séjour). En intégrant les conjoints et personnes à charge, ce sont près de 2,2 millions de personnes qui habitent dans un logement couvert par une aide au logement, soit près d'un francilien sur cinq (18,8 %). C'est dans les départements de la Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise et du Val-de-Marne que la population est le plus souvent aidée : respectivement 31 %, 21 % et 20 %.

³⁶ 20 ans d'i

- **Plus de 30 % des locataires perçoivent une aide**

Parmi les 918 000 ménages occupant un logement ordinaire, 95 % sont locataires : 436 000 vivent dans le secteur privé et 430 000 dans le secteur social. 52 000 ménages bénéficiaires sont accédants à la propriété. 35 % des ménages locataires du parc social HLM perçoivent une aide au logement, 32 % des locataires du parc privé et 2,2 % des propriétaires occupants. En France métropolitaine, les proportions sont nettement plus importantes : un ménage sur deux dans le secteur HLM et un sur trois dans le secteur libre bénéficie d'une aide au logement³⁷. Par ailleurs, près de 8 % des bénéficiaires résident dans une structure collective.

- **La moitié des bénéficiaires sont des personnes seules**

Les ménages bénéficiaires sont composés d'adultes isolés dans 70 % des cas : 50,5 % de personnes seules et près de 20 % de familles monoparentales. Parmi les 30 % de couples bénéficiaires, 23 % ont des enfants à charge et 7 % sont des couples sans enfants.

- **Malgré les aides, les taux d'efforts nets restent élevés dans le locatif libre**

Au 1^{er} janvier 2014, le montant moyen mensuel de l'aide au logement s'élève à 250 euros (253 euros pour l'APL, 305 euros pour l'ALF et 212 euros pour l'ALS). Ces aides différentes s'expliquent par les disparités de public et de loyers entre le parc locatif privé et social. L'APL couvre 56 % du loyer hors charges dans le parc social, 38 % dans le parc locatif libre et meublé et 26 % dans le parc occupé en propriété (accession)³⁸. Selon le statut d'occupation, les aides au logement permettent ainsi de faire baisser de 7 à 25 points le taux d'effort brut. Toutefois, les taux d'effort net (c'est-à-dire une fois prise en compte l'aide au logement) des locataires du secteur meublé, locatif libre et des accédants restent encore élevés : respectivement 26 %, 33 % et 20 %, contre 9 % dans le parc social³⁹. Enfin, il est à noter que les barèmes sont extrêmement sensibles aux changements de situation familiale ou professionnelle, de sorte que les sommes perçues par les bénéficiaires peuvent varier fortement au cours d'une seule année, provoquant parfois des situations d'insolvabilité de certains ménages.

Les aides au logement

Les aides au logement sont destinées à prendre en charge une partie de la dépense logement des ménages les plus modestes. Elles sont versées sous conditions de ressources, et leur montant varie selon la composition familiale, le montant de la dépense (loyers ou remboursements d'emprunt) et la zone géographique de résidence. Elles concernent les locataires, les résidents des logements-foyers ainsi que les personnes accédant à la propriété. A ce jour, trois types d'aides coexistent :

- l'aide personnalisée au logement (APL), perçue par les ménages du parc social ou bénéficiant d'un prêt conventionné ;
- l'allocation logement à caractère familial (ALF), pour les ménages ayant des personnes à charge et qui ne résident pas dans des logements ouvrant droit à l'APL ;
- l'allocation logement à caractère social (ALS), pour les ménages qui ne remplissent pas les conditions de l'APL ou de l'ALF, notamment les étudiants.

DE PLUS EN PLUS DE FRANCILIENS FREINÉS DANS LEUR PARCOURS RÉSIDENTIELS

- **Des aspirations à la propriété bridées pour les ménages qui n'ont pu acquérir avant la flambée des prix**

Selon une étude du Crédit Foncier, la part des ménages capables d'acquérir un bien correspondant à leurs besoins est ainsi passée de 44 % en 1998 à 27 % en 2010 à Paris⁴⁰, de 45 % à 31 % à Boulogne-Billancourt ou encore de 49 % à 34 % à Vincennes. Et ce recul ne concerne pas que les communes les plus valorisées mais aussi les communes plus populaires ; 73 % des ménages vivant à Saint-Denis pouvaient acheter le logement adapté à leur taille en 1998 contre 62 % en 2010, 75 % et 56 % à Argenteuil. L'accession à la propriété est évidemment très impactée et recule dans toutes les classes sociales. Après avoir nettement progressé pendant les années d'embellie de 1999-2006 (+3 points), elle stagne depuis la crise de 2008 (+0,3 point entre les RGP de 2006 et 2011) pour toutes les catégories sociales. Au RGP 2011, les classes modestes restent cependant nettement moins souvent propriétaires (35,9 %) que les catégories intermédiaires (50,9 %) ou les classes aisées (61,6 %).

Un fossé s'est créé entre ceux qui avaient l'âge ou étaient en position d'acheter avant le cycle de hausse des années 2000 et les autres. Seuls 33 % des 30-35 ans peuvent encore acquérir un logement adapté à leurs besoins en 2010, 7 % de ceux vivant à Paris, contre 75 % des quinquagénaires. Le pouvoir d'achat immobilier des 35-40 ans a reculé de 62 % en 12 ans. Au-delà du facteur « âge », ceux dont la situation ou le parcours n'a pas permis l'acquisition d'un logement avant les années 2000, en sont désormais incapables hormis les ménages très aisés ou héritiers. Seuls 11 % des ménages de 50-55 ans encore locataires sont en mesure d'acquérir un logement adaptés à leur besoin, contre 65 % de ceux qui sont déjà propriétaires. Les flux de la primo-accession ont ainsi connu un net recul au cours de ce cycle de hausse des prix, la part des ménages achetant leur premier logement parmi les accédants récents est passée de 56 % en 2006 à 43 % en 2013 (ENL 2013).

37 Source : Insee, ENL 2006.

38 Source : Insee, ENL 2006.

39 Source : Insee, ENL 2006.

40 L'évolution du pouvoir d'achat immobilier selon l'âge des ménages à Paris et dans 12 communes franciliennes, Crédit Foncier/ Paris Dauphine, janvier 2015.

Le bilan de la distribution des prêts à taux zéro, réservés aux primo-accédants montre que leur cible s'avère de moins en moins sociale: le revenu net imposable des accédants aidés augmente depuis 1995 ainsi que les apports et la durée moyenne d'endettement. De plus les acquisitions aidées concernent en majorité des appartements de petites surfaces achetés par des jeunes en début de parcours professionnels et social et moins souvent par des familles achetant des surfaces adéquates (67 % d'achats dans le collectif et 59 % de moins de 3 pièces contre 24 % et une majorité de 4 et 5 pièces dans le reste du pays).

• **Familles monoparentales et actifs isolés en difficulté, quand un seul revenu ne suffit plus :**

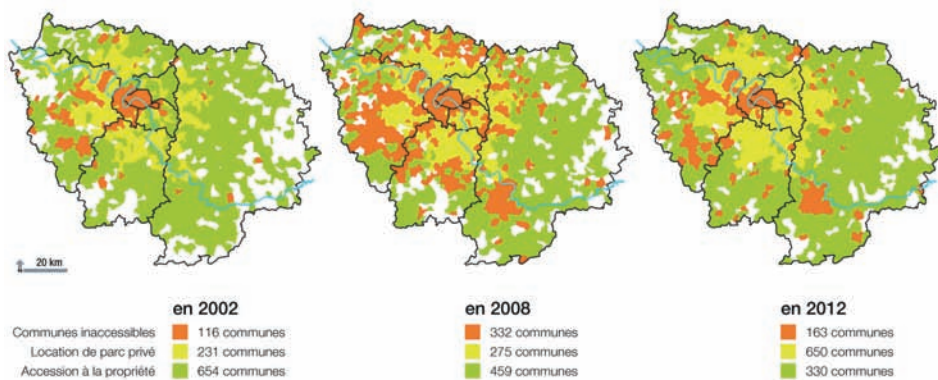
La présence de deux revenus conditionne de plus en plus l'accès à la propriété: six couples sur dix sont propriétaires ou accédants, contre 36 % des autres ménages. Les conditions d'accès à un parcours résidentiel se sont particulièrement durcies pour les ménages disposant d'un seul revenu : jeunes en quête de décohabitation, famille monoparentale, personnes âgées isolées... Signe de ces difficultés, la baisse de la mobilité des personnes seules a ainsi été plus forte que celle des autres ménages, que ce soit dans le parc locatif social (-4,4 points contre -4,1 points entre 99 et 2011) ou privé (-1,7 contre -1,1 point).

• **De nouvelles cohabitations et formes d'hébergement se développent, plus ou moins choisies ou subies**

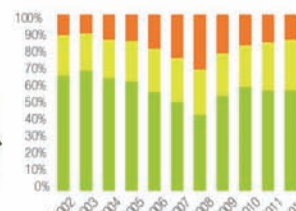
En réponse à cette perte de pouvoir d'achat immobilier des ménages, de nouvelles formes de partage du logement se développent. Ces solutions, plus ou moins choisies ou subies par les ménages selon les situations, sont encore marginales en dehors des jeunes ménages. Leur progression témoigne moins de l'aspiration à une vie en commun que de stratégies d'adaptation devenues nécessaires pour certains publics faute de pouvoir accéder seuls à un logement adapté, au-delà des colocations d'étudiants dont on surestime le caractère choisi, on constate que les cohabitations se développent pour de nouveaux publics : jeunes actifs, parents isolés qui co-louent un logement ou retournent chez leurs parents, ménages qui sous-louent une chambre de leur logement hébergement par des amis ou de la famille de personnes en difficulté.

Entre 1990 et 2011, le nombre des ménages complexes recensés par l'Insee a augmenté de plus de 76 000, dont l'essentiel de la hausse provient du développement de la colocation. Les évolutions les plus récentes montrent cependant un changement de tendance avec une progression rapide des cohabitations de ménages composés de plusieurs noyaux familiaux entre 2006 et 2011, témoignant du durcissement des difficultés de logements de certains ménages. Au total, ces situations concernent 6,7 % des ménages franciliens en 2011.

Effet d'éviction par réduction du champ des possibles pour le logement d'un couple avec un enfant au revenu médian



Champ des possibles pour le ménage type étudié (Part du nombre de communes enregistrées)



Conditions de financement standard :
 - taux de crédit T.E.G. de l'année étudiée (source Banque de France)
 - durée de prêt de l'année étudiée (source OFL)
 - taux d'apport personnel de l'année étudiée (source OFL + Base BIEN)
 - loyer du parc privé (hors charges) issu des données OLAP
 - prix au m² de l'année (base BIEN)
 - surface de 60m² habitable

© IAU ÎSf 2015
 Méthodologie mise au point par la DRIHL.
 Sources : DGFP/INSEE (RFL des ménages, FLOCOM, ENL2006), Chambre des notaires Paris-Île-de-France (base BIEN), OLAP (zones de loyers), Observatoire du Financement du Logement, Banque de France

• **Des familles qui ne parviennent plus à choisir leur logement : quand la pièce « de plus » devient inaccessible en cœur d'agglomération**

Entre 2006 et 2011⁴¹, la future Métropole du Grand Paris a gagné plus de 40 000 familles supplémentaires, pour atteindre 965 265 familles avec enfants de moins de 25 ans. Cette augmentation témoigne de la démographie dynamique de la région mais aussi de la cohabitation prolongée des jeunes. Parmi les familles, plus d'une sur quatre (27 %) est désormais monoparentale dans la métropole, situation qui continue de se renforcer et génère des contraintes de localisation et des besoins de logements familiaux accrus. On observe ainsi que 30 % des ménages de cinq personnes vivent dans un logement sur-occupé et plus de la moitié de ceux de six personnes ou plus contre respectivement 11 % et 29 % des ménages de même taille en province. Pour les familles en sur-occupation lourde et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes: bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs... La sur-occupation prend ainsi de multiples visages, avec tout un continuum de situations révélant des niveaux plus ou moins forts de contrainte sur les arbitrages résidentiels des ménages face aux prix actuels.

41 Dernières données disponibles RGP 2011.

- **Un parc locatif privé inaccessible aux familles des classes moyennes, des besoins qui pourraient se reporter vers le parc social intermédiaire**

On dénombre en Île-de-France 454 000 ménages locataires à revenus moyens répondant aux critères de ressources du logement social intermédiaire (revenus dans les plafonds de ressources PLS et PLI). Leurs revenus trop élevés pour entrer dans le parc social classique sont cependant désormais insuffisants pour louer ou acheter dans le secteur privé. Faut de l'offre, ils risquent à terme d'être exclus du centre de l'agglomération, dont les prix sont trop élevés pour eux. Ces ménages sont difficiles à identifier. Adoptant souvent des comportements d'autocensure, ils sont peu présents parmi les demandeurs.

Le logement privé conventionné à vocation sociale

Au 31 décembre 2014, plus de 28 600 conventions étaient en vigueur en Île-de-France (près de 23 800 conventions signées dans le cadre de conventionnement avec travaux et 4 800 dans le cadre de conventionnement sans travaux). Depuis 2013, la part des conventions signées sans travaux tend à augmenter : 75 % des nouvelles conventions le sont dans le cadre d'un conventionnement sans travaux, en 2014 cette part dépasse les 85 %.

Le parc privé capté reste cependant très spécifique et peine offrir une offre locative à loyer social, plus de 92 % des conventions en cours concernent des logements à loyers intermédiaires alors que seuls 24 % des locataires éligibles à un conventionnement Anah entrent dans ses plafonds selon Filocom 2011. Sur 1,2 million de locataires du parc privé, 71 % étaient éligibles à un conventionnement Anah, dont les 3/4 des locataires entrent dans les plafonds sociaux et 45 % dans les plafonds très sociaux. Au total 31 % des locataires du parc privé étaient éligibles en 2011 à un conventionnement très social.

POUR LES PLUS VULNÉRABLES, UN MAINTIEN DANS LE LOGEMENT MENACÉ

- **Au moins 350 000 ménages franciliens logés, mais avec des « restes pour vivre » insuffisants pour faire face aux dépenses de base**

Selon une étude menée pour le CESER, au 1^{er} janvier 2012, 350 000 ménages franciliens (hors étudiants) rassemblant 764 000 personnes, vivaient sous le seuil de pauvreté et ne disposaient pas d'un reste pour vivre suffisant pour faire face à leurs dépenses vitales de nourriture et d'habillement⁴². Parmi ces ménages, 100 000 vivent dans le parc privé (80 % sont locataires) et ne pourraient retrouver un reste pour vivre minimal qu'en étant logés dans le parc social. Près de 30 000 logent déjà dans le parc social et pourraient voir leur situation s'améliorer par une mutation vers un logement très social. 220 000 ménages sont en revanche dans l'incapacité d'acquitter un loyer même très social et relèvent entièrement de l'aide sociale. On retrouve parmi tous ces ménages une majorité de personnes seules, des familles monoparentales et des jeunes (surtout dans le parc privé), et des couples avec enfants (surtout dans le parc social). Ils sont particulièrement soumis au risque de surendettement, d'impayés et d'expulsion.

2 ménages sur 10 vivent sous le seuil de pauvreté



2 187 €/mois/uc*
revenu francilien moyen

1 100 €/mois/uc*
seuil de pauvreté**

425 €/mois/uc
reste à vivre minimum

Source : Insee, ENL 2006 (actualisée au 01/01/2012 pour les données financières)

Le reste pour vivre : une notion aux contours encore peu déterminés

Le reste pour vivre désigne l'ensemble des ressources d'un ménage, déduction faite des « dépenses contraintes » (loyer, charges et énergie, télécommunications, transports, assurances, impôts, emprunts, frais liés à la santé, pensions alimentaires...). Il est utilisé aussi bien par les commissions de surendettement, les travailleurs sociaux des CCAS et des Conseils départementaux, que les bailleurs sociaux, comme un indicateur pour apprécier la part de ressources qui reste aux ménages pour les dépenses courantes. Cependant, il n'existe pas de mode de calcul officiel, chaque organisme produisant le sien et ayant sa propre appréciation du seuil en dessous duquel un ménage pourra être en difficulté pour assurer les dépenses du quotidien.

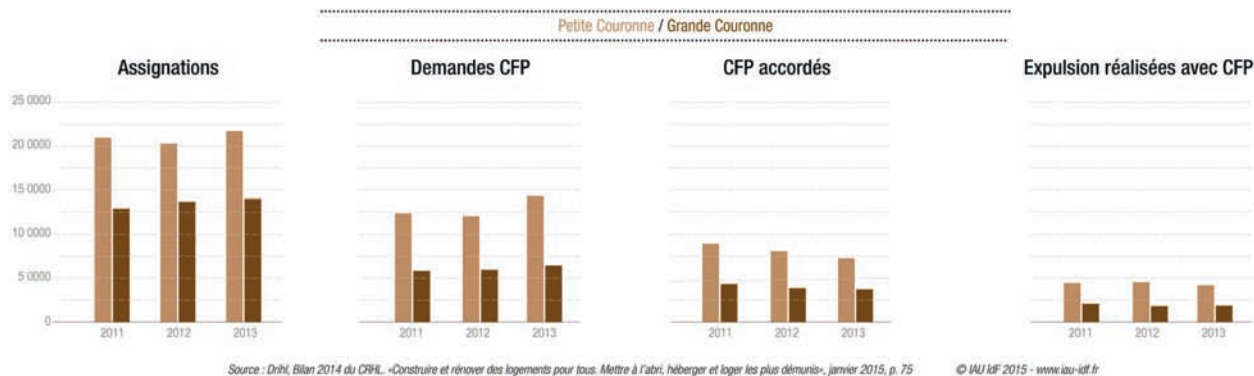
L'étude du CESER sur le logement des ménages à bas revenus s'est appuyée sur la notion de reste pour vivre construite par un bailleur francilien après une étude approfondie des dossiers d'impayés locatifs. Le calcul intègre l'ensemble des charges liées au logement (loyer, charges, fournitures d'eau et électricité, assurance, téléphone), déduites du revenu, et retient le seuil de 425 €/mois/UC : en deçà, les ménages sont considérés comme à très bas revenus et susceptibles de rencontrer des difficultés dans leurs dépenses courantes. Le seuil retenu éclaire les zones de fragilité des ménages franciliens du fait de l'inadéquation croissante entre le niveau de revenu et le coût du logement, pour les besoins de l'étude ; il n'a pas vocation à être utilisé tel quel dans les pratiques d'acteurs.

42 CESER, L'accès au logement des ménages à bas revenus en Île-de-France, 2013.

- **Depuis 1999, une activité contentieuse en Île-de-France qui a augmenté de 30 % et des recours effectifs à la force publique qui ont quasiment doublé**

L'activité contentieuse en matière d'impayés locatifs est le reflet de cette fragilisation : le nombre d'assignations à comparaître s'est en effet accru d'environ 30 % entre 1999 et 2013 (de 27 468 à 35 860), tandis que le nombre d'interventions effectives de la force publique est passé sur la même période de 3 378 à 5 963 (+77 %) ⁴³. A l'échelle nationale, la région Île-de-France est particulièrement concernée, puisqu'en 2012, elle concentrait 28,4 % ⁴⁴ des demandes d'expulsion de l'ensemble du pays pour 18,2 % de la population.

Évolution des différents stades de la procédure d'expulsion locative entre 2011 et 2013



Sur une période plus récente néanmoins, cette tendance évolue, du moins en fin de procédure. Les assignations à comparaître continuent leur progression (+5 %), ainsi que des demandes de concours de la force publique (+3 %) entre 2011 et 2013 – particulièrement marquées en grande couronne (+8 % et +11 % respectivement) – mais dans le même temps les concours de la force publique accordés (-17 %) et les expulsions réalisées avec concours de la force publique (-8 %) diminuent.

- **Un déficit de connaissance globale sur le profil et les parcours des ménages concernés**

Les quelques données et enquêtes existantes permettent de dégager certaines caractéristiques des ménages concernés par les impayés locatifs et les risques d'expulsion, parmi lesquels on trouve de plus en plus de familles monoparentales, de personnes isolées, souvent salariées, qui font face à des taux d'effort très élevés et ont peu de recours en matière d'aide à la solvabilisation. La plupart des impayés trouvent de fait leur origine dans les accidents de la vie auxquels sont confrontés les ménages, qui génèrent des baisses de revenus brutales ⁴⁵.

Ces éléments ne permettent cependant pas de mener une analyse approfondie des procédures d'expulsion locative et des spécificités des ménages qui les subissent. Pour prendre un exemple, les parcours des 30 000 ménages qui, ayant été assignés au tribunal pour impayés, n'iront pas jusqu'au bout de la procédure (expulsion avec concours de la force publique), ne sont pas connus : il s'agit aussi bien de ménages qui ont apuré leur dette et sont demeurés dans le logement que de ménages qui ont déménagé, avec ou sans règlement de la dette.

Un système d'information pour suivre les procédures d'expulsions locatives (EXPLOC) développé en coordination par les ministères de l'Intérieur et du Logement, est en cours de déploiement (au dernier trimestre 2015 en Île-de-France) : à destination dans un premier temps des services de l'État, ouvert ensuite à des acteurs extérieurs, il pourra sans doute améliorer une partie de la connaissance.

- **Des outils d'aide à la solvabilisation et d'accompagnement qui peinent à répondre à la complexité des situations**

Les outils et dispositifs permettant de mettre en œuvre une politique de prévention des expulsions recouvrent aussi bien des aides financières (aides au maintien du FSL, dispositifs assurantiels de type Locapass ou GRL), que des mécanismes de solvabilisation (plans d'apurement, procédures de rétablissement personnel, effacement de dette, etc.) ou des mesures d'accompagnement.

Les dernières données consolidées à l'échelle de l'ensemble des départements concernant les FSL, principaux outils de solvabilisation pour les ménages à faibles ressources, datent de 2010. En volume financier, l'évolution des budgets consacrés aux aides au maintien est plutôt stable à l'échelle régionale, mais les disparités territoriales sont fortes. Les FSL sont aussi de plus en plus régulièrement sollicités pour des aides aux impayés de factures d'énergie et d'eau, signe que les charges locatives représentent elles aussi un enjeu prégnant.

⁴³ CRHL / DRIHL, Bilan 2014. « Construire et rénover des logements pour tous. Mettre à l'abri héberger et loger les plus démunis », janvier 2015.

⁴⁴ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), « Mieux connaître les processus d'expulsion locative », La lettre, n° 2, juin 2014.

⁴⁵ Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale de l'administration, Evaluation de la prévention des expulsions locatives, août 2014, pp. 16-17.

Au regard de l'ampleur des situations d'impayés, les mesures traditionnelles d'accompagnement, l'accompagnement social lié au logement (ASLL) des FSL et l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) financé par l'État, utilisés souvent en complément d'aides financières au maintien, apparaissent relativement faibles⁴⁶. La bonne articulation de ces mesures entre elles et avec d'autres dispositifs (mesures d'accompagnement social personnalisé, tutelles, etc.), est identifiée comme un réel enjeu.

La procédure d'expulsion prévoit, avant l'assignation, la réalisation d'enquêtes sociales destinées à porter à la connaissance du juge la situation financière, familiale et locative des ménages. Alors qu'elles constituent un outil indispensable, le taux de réponse des ménages à ces enquêtes demeure faible, car ces derniers ne se présentent pas toujours aux convocations des travailleurs sociaux. Avec la loi ALUR, ces enquêtes sont remplacées par un diagnostic social et financier intégrant des observations du bailleur et du locataire, et transmis au juge et à la CCAPEX.

Enfin, la question du non recours reste une vraie question pour les ménages lourdement endettés, ce qui peut s'expliquer de différentes manières : incompréhension du système, peur de répondre aux convocations des services administratifs, honte et souhait de ne pas solliciter les services sociaux, voire phénomènes de déni...

• Une mobilisation variable des acteurs

Les bailleurs sociaux s'investissent de plus en plus dans l'intervention précoce auprès des ménages en impayés. Une enquête de l'AORIF en 2011 estimait à 17 % le nombre de locataires du parc social francilien ayant rencontré au moins un incident de paiement au cours de l'année⁴⁷. En revanche, seuls 3,6 % des locataires HLM franciliens ont reçu un commandement de payer, étape préalable à l'activation de la procédure judiciaire. Des pratiques comme l'envoi de courriers et SMS de rappel, la proposition de plans d'apurement, l'aide à l'activation des aides, sont désormais courantes ; des solutions comme la mutation vers un logement plus adapté ou les baisses temporaires de quittance sont expérimentées.

La mobilisation apparaît plus difficile en ce qui concerne les bailleurs privés, qui selon une étude de l'ANIL, gèrent en effet pour la plupart eux-mêmes leur logement et connaissent mal les dispositifs en vigueur⁴⁸. En conséquence, 59 % des assignations réalisées en 2013⁴⁹ proviennent des bailleurs publics, mieux organisés mais aussi contraints réglementairement à suivre les procédures. Il semble en revanche que les locataires du parc privé soient plus représentés au moment de la demande d'expulsion⁵⁰.

• Des dispositifs de coordination et d'animation encore faibles et peu pilotés

Les moyens de pilotage et d'animation sont encore limités, ce qui affecte la coordination des très nombreux acteurs intervenant dans ce champ (bailleurs, Préfecture, Conseil départemental, associations, Banque de France, etc.), voire la présence dans les instances partenariales d'acteurs pourtant fondamentaux (magistrats et huissiers). Les chartes de prévention des expulsions locatives constituent dans les départements le cadre stratégique de référence en matière de prévention des expulsions. En Île-de-France, ces documents apparaissent peu opérationnels dans la définition des actions engagées et des modalités de pilotage et de suivi. En outre certains sont anciens, même si leur mise à jour est en cours en 2015.

Les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) sont responsables depuis 2009 de la coordination des acteurs et de la mise en œuvre de la prévention des expulsions définie dans les documents stratégiques départementaux (PDALHPD, charte de prévention des expulsions locatives, etc.). Certaines CCAPEX franciliennes, essentiellement doctrinales, étudient quelques cas complexes, favorisent les échanges entre partenaires, et recensent des bonnes pratiques, quand d'autres, opérationnelles, traitent directement les dossiers et établissent des préconisations. Elles restent par ailleurs peu articulées aux Commissions Locales d'Impayés Locatifs (CLIL) mises en œuvre dans certaines communes. La loi ALUR apporte un certain nombre de modifications au rôle et fonctionnement des CCAPEX (modalités de saisine élargies, examen plus systématique des situations individuelles, nécessité d'intervenir plus en amont dans la procédure...), qui vont induire une augmentation du volume de dossiers à traiter, et devraient améliorer leur efficacité en matière de prévention. En fin de procédure, le lien entre ces dispositifs de coordination et les SIAO est encore loin d'être systématique, ce qui accroît les risques de mise à la rue des ménages expulsés.

• Focus sur le mal-logement et les personnes dépourvues de logement

Malgré les tensions liées au coût du logement et les difficultés à mener des parcours résidentiels, les conditions de logement et de vie des franciliens se sont nettement améliorées depuis la fin des années 1950 pour la majorité des franciliens. Pour autant les difficultés du logement prennent pour une partie d'entre eux un caractère dramatique et se traduisent par des conditions de vie très difficiles.

Selon la définition du dernier indicateur d'alerte de la fondation Abbé Pierre disponible, près de 956 000 personnes seraient en situation de « mal logement » en Île-de-France, soit 27 % du nombre personnes recensées selon cette méthode à l'échelle nationale (pour 19 % de la population). Parmi les 956 000 mal-logés en Ile-de-France, 148 000 n'ont pas de domicile personnel pérenne et parmi eux 42 000 sont sans domicile.

46 Les astreintes payées par l'État au titre du DALO abondant le FNAVDL, l'AVDL était destiné jusqu'en 2013 aux ménages reconnus prioritaires DALO, mais a depuis été élargi à des publics « hors DALO », majoritairement à destination des sortants d'hébergement.

47 AORIF, Prévention des expulsions. Enquête AORIF « impayés » 2011, 2012, p. 1.

48 Agence nationale pour l'information sur le logement, Bailleurs et locataires face à l'impayé, novembre 2014, p.10.

49 Source : DRIHL / SALPE, fichier « Stat expulsions 2013 » (à partir des données reçues des préfectures), sans les données du 93 et du 95.

50 IGA, Rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'Intérieur, septembre 2013. Estimation qu'à Paris, les trois quarts des demandes de concours de la force publique émanent de bailleurs privés.

Au-delà de ces situations extrêmes, une part conséquente de personnes vivent dans des conditions dégradées et ne correspondant pas à leurs besoins ou aux normes d'actuelle d'habitabilité : détériorations, mauvaise insonorisation, surface trop faible, quartier dégradé, etc. : au total, près de 800 000 de personnes vivent dans des conditions de confort précaire. Enfin 12 300 gens du voyage ne peuvent accéder à une place en aire d'accueil.

Les chiffres du mal-logement en 2015

	IDF	en %	IDF	en %
Personnes privées de domicile personnel				
- dont personnes sans domicile (1)	42 000*	29,7	141 500	100
- dont personnes en résidences sociales ex nihilo (hors FTM et FJT) (2)	10 218	52,4	19 485	100
- dont résidences principales en chambres d'hôtels (3)	12 212	32,1	38 000	100
- dont habitation de fortune : cabane, construction provisoire, personne vivant à l'année en camping ou en mobile-home (3)	4 663	5,5	85 000	100
- dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers (4)	79 000	19,2	411 000	100
TOTAL	148 093	21,3	694 985	100
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficile (5)				
- dont privation de confort	404 102	19,2	2 103 251	100
- dont surpeuplement « accentué »	456 926	57,3	797 161	100
moins les personnes cumulant l'inconfort et le surpeuplement	-65 176	51,1	-127 444	100
TOTAL	795 852	28,7	2 772 968	100
« Gens du voyage » qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées (6)**	12 260	23,7	51 632	100
Total des personnes mal-logées	956 205	27,2	3 519 585	100

SOURCES

(1) Ined, Insee : Enquête Sans Domicile 2012. Insee Première 1455.

(2) Pour l'Île-de-France : Finess, données au 01/01/2012.

Pour la France métropolitaine : DGCS à fin 2013.

(3) Pour l'Île-de-France : RP 2011. Pour la France métropolitaine : RP 2006.

(4) Insee : ENL 2002.

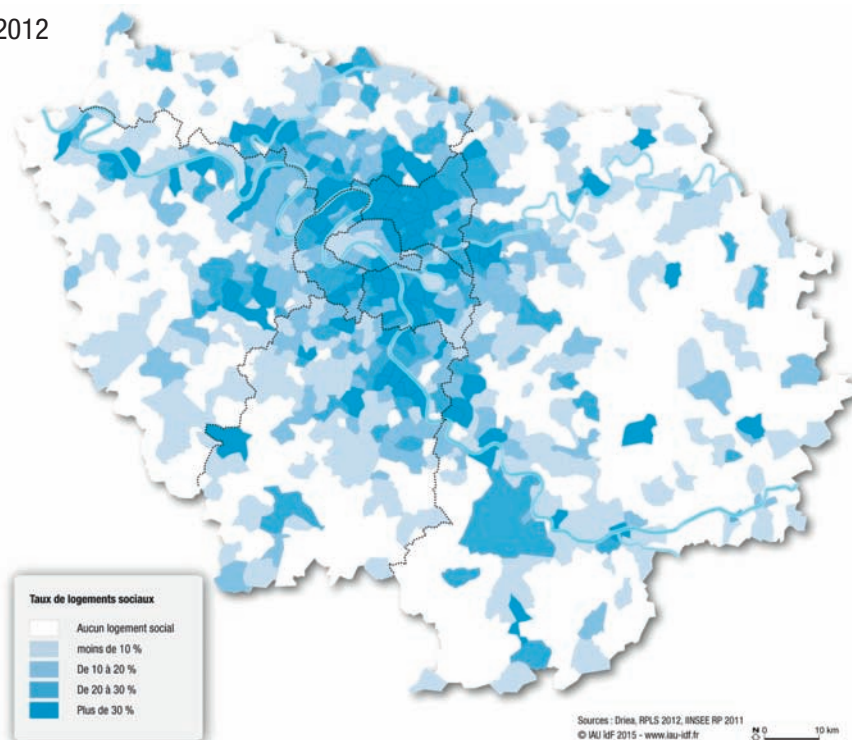
(5) Insee : ENL 2006.

(6) Drihtl 2015. Les Schémas départementaux d'accueil des gens du voyage révisés fixent un objectif de 5 350 places en aires d'accueil pour répondre à l'ensemble des besoins. Or 2 285 places étaient disponibles fin 2014 : on estime alors que 3 065 familles n'ont pas de place en aire d'accueil aménagée, soit 12 260 personnes si l'on applique un ratio de 4 personnes par famille.

1.2.3 Le parc locatif social, une solution adaptée pour une grande diversité de ménages : 3 millions de personnes logées

Au 1^{er} janvier 2014, selon le fichier RPLS 2014, le parc locatif social francilien compte 1 245 00 logements (soit 28 000 logements de plus que le chiffre 2012 utilisés en référence, cf. encadré chapitre repères). Ce parc s'est fortement développé au cours des 30 dernières années (+ 464 000 logements depuis 1982) et représente en 2011 près d'un quart des résidences principales de la région (23,5 %) contre 18,5 % en 1982⁵¹. La production a longtemps été assurée par la construction. Mais on observe depuis les années 2000 une montée en puissance (36 % de la production totale) des opérations d'acquisitions d'immeubles anciens issus du parc locatif privé, notamment dans la zone centrale (45 % à Paris).

Part du Parc social au 1^{er} janvier 2012

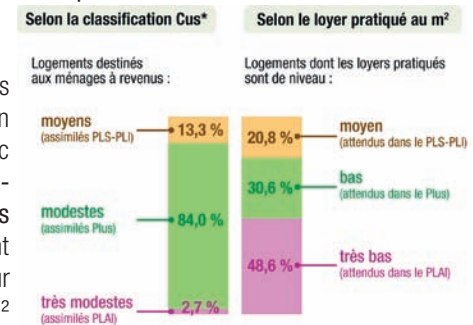


51 Sources : pour 2011, Drieta, RPLS2012 (pour le parc social) et Insee, RGP (pour le parc occupé) ; pour 1982 : Insee, RGP (pour le parc social et le parc occupé).

UN PARC À VOCATION GÉNÉRALISTE : 86 % DE MÉNAGES MODESTES ET 14 % DE MÉNAGES À REVENUS MOYENS

Face à la cherté du logement dans la région, le parc social constitue la seule offre accessible pour toute une partie des ménages franciliens. Selon l'enquête OPS (occupation du parc social) de 2012, 86 % des occupants du parc social ont des ressources inférieures aux plafonds PLUS. Grâce à des loyers nettement plus faibles que dans le secteur libre (6,4 €/m² contre 17,8 €/m² en moyenne), ces ménages modestes disposent d'un logement en rapport avec leurs ressources et leur composition familiale. Mais le parc social répond aussi aux besoins de ménages à revenus moyens qui représentent 14 % des occupants. Leurs revenus plus élevés (plafonds PLS ou PLI) ne leur permettent pas d'accéder au marché privé du centre de la région, devenu hors de prix pour eux. Les logements qui leur sont destinés ont des loyers compris entre 7,5 €/m² et 10,5 €/m² pour les logements PLS (18 % de l'offre sociale), et supérieurs à 10,5 €/m² pour les PLI (5 % de l'offre sociale).

Approches par les plafonds de ressources ou par loyers pratiqués : un parc social francilien recomposé

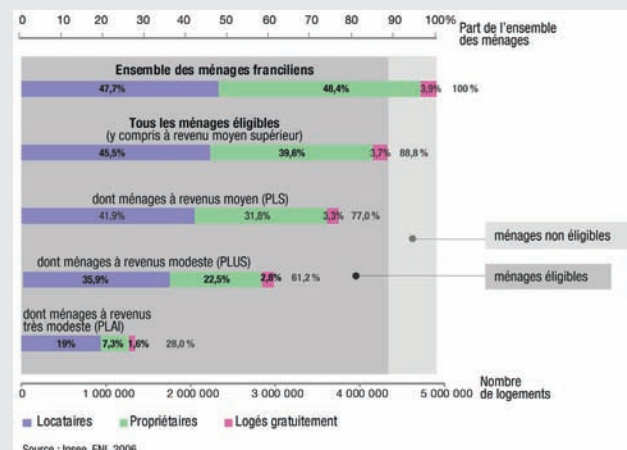


* Tenant compte du financement d'origine et des plafonds de ressources des ménages
Sources : DRIEA, RPLS 2012 - traitements IAU IdF
© IAU IdF 2015 - www.iau-idf.fr

89 % des ménages franciliens sont éligibles à un logement social

L'application des plafonds de ressources en vigueur au 1^{er} janvier 2014 aux données de l'Enquête Logement de 2006, montre que 89 % des ménages franciliens (soit 4 342 000) sont éligibles à un logement social. Parmi ces derniers, 61 % (2 993 000) ont des revenus modestes (inférieurs aux plafonds PLUS), dont 28 % des revenus très modestes (inférieurs aux plafonds PLAI). A l'opposé, près de 28 % (1 350 000) des ménages ont des revenus moyens (compris entre les plafonds PLUS et PLI).

Les locataires représentent 51 % des éligibles (soit 2 224 000) et sont plus présents parmi les ménages modestes et surtout très modestes : 59 % des ménages dont les ressources sont inférieures au PLAI sont des locataires, dont 39 % logent dans le parc social. Les propriétaires représentent quant à eux 44,5 % des ménages éligibles (soit 1 935 000). Moins présents parmi les très modestes (26 % du total), ils le sont davantage parmi les ménages à revenus moyens (ils représentent 62 % des ménages dont les ressources sont comprises entre le PLUS et le PLI).



DES ÉCARTS DE LOYERS MARQUÉS AVEC LE PARC PRIVÉ, 6,4 €/M² CONTRE 17,6 €/M²

Une analyse détaillée des niveaux de loyer montre en effet que près de la moitié (45 %) du parc social francilien affiche des loyers très sociaux de niveau PLAI (inférieurs ou égaux à 6 €/m²), tandis que près du tiers (33 %) propose des loyers de niveau PLUS (compris entre 6 €/m² et 7,5 €/m²). Les logements à très bas loyers sont pour la plupart anciens (issus des financements HLMO des années 1950-1977) et se caractérisent souvent par une moindre qualité de « service rendu ». Dans le parc locatif libre ou meublé, 50 % des loyers sont supérieurs à 17 €/m² dont 30 % supérieurs à 22 €/m² (ENL 2013).

Des loyers près de 3 fois moins élevés que dans le parc privé



Sources : DRIEA / RPLS 2012 - OLAP janvier 2012
© IAU IdF 2015 - www.iau-idf.fr

UN PARC D'INSTALLATION PLUS DURABLE DONT L'OCCUPATION SE PAUPÉRISE

Faute d'alternatives dans le parc privé (en location comme en accession), le parc social est devenu un parc « refuge » pour une part importante des ménages qui l'occupent, entraînant une baisse de la mobilité de 9,4 points entre 1990 et 2011. Devenant un parc d'installation de plus en plus durable, le parc social a ainsi perdu en partie sa fonction d'étape dans le parcours résidentiel des ménages. Cette baisse a notamment pour effet une augmentation du surpeuplement pour les familles, qui attendent plus longtemps le logement adapté à leur taille quand elles s'agrandissent.

Sur longue période, on observe également une paupérisation de l'occupation : l'écart de revenu entre les locataires du parc social et l'ensemble des ménages était seulement de 9 % en 1973, en 2011 il atteint 43 %. Ce décrochage régulier s'explique par la présence importante de personnes seules, de retraités, de familles monoparentales, d'employés et d'ouvriers.

DES BESOINS PERSISTANTS : DE PLUS EN PLUS DE DEMANDEURS EN ATTENTE, MALGRÉ LA CROISSANCE DE L'OFFRE SOCIALE

Malgré la forte croissance du parc social ces dernières décennies, les besoins en logements sociaux restent importants. Ils nécessitent la poursuite des efforts de production. Au 31 décembre 2014, on dénombre ainsi plus de 578 000 dossiers de ménages candidats à un logement social, soit près de 11 % des ménages franciliens. Parmi les demandeurs, 52 800 ont déposé un recours DALO en 2013 dont près de 18 600 sont considérés comme prioritaires sur cette seule année: c'est environ 10 000 de plus qu'en 2008 et représente près de 60 % des dossiers déposés à l'échelon national (91 100 recours en 2013⁵²). Cette proportion non négligeable de ménages demandeurs, oscillant entre 7 % et 11 % depuis près de 40 ans, s'explique en partie par la disparition du parc privé dit « parc social de fait » (loi de 1948, chambres de bonne, hôtel...), qui a eu pour conséquence de réorienter plus de ménages modestes vers le parc social.

Plus de 44 % des demandeurs résident en petite couronne, 31 % en grande couronne et près de 22 % à Paris. Cette répartition est proche de celle du parc dans ces zones géographiques, avec une légère surreprésentation des demandeurs à Paris (22 % des demandeurs résidants en Île-de-France pour 19 % du parc disponible). Paris se distingue en effet par le plus grand nombre de ménages demandeurs résidant sur son territoire, tandis qu'en population totale concernée c'est la Seine-Saint-Denis qui comptabilise le plus important volume de personnes en attente d'un logement social.

Près de 40 % des ménages demandeurs sont constitués d'une personne seule. Viennent ensuite les ménages d'au moins trois personnes (38,6 %), dont 10 % sont composés de cinq personnes ou plus. C'est à Paris que les personnes vivant seules sont les plus nombreuses (49 %) et en Seine-Saint-Denis, Essonne et Val d'Oise que les grands ménages (cinq personnes ou plus) sont les plus nombreux, respectivement 14 %, 12,7 % et 12 %.

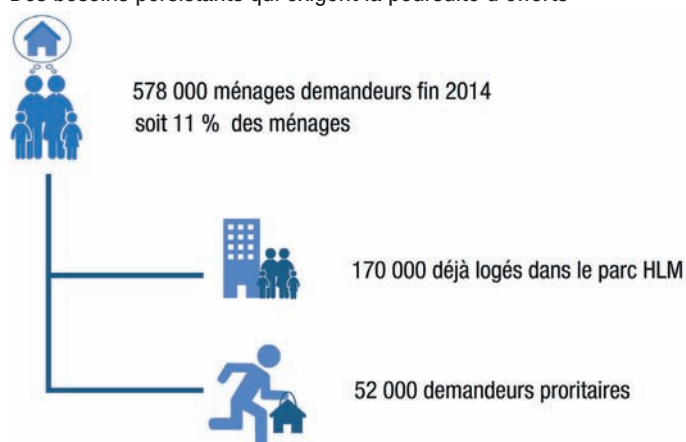
34 % des ménages demandeurs n'ont pas de logement pérenne en titre. Près d'un quart des ménages demandeurs sont hébergés chez un tiers dont plus de la moitié chez leurs parents, 7 % de ménages résident dans des structures ou des logements foyers en attente d'accéder à un logement ordinaire et 3 % sont dans une situation de très grande précarité (camping, squat, abri de fortune...), soit près de 14 000 ménages.

29 % des ménages demandeurs sont déjà logés dans le parc social. L'essentiel de ces demandes sont motivées par le besoin d'une pièce supplémentaire suite à l'agrandissement de la famille. Cela témoigne d'un enjeu fort de l'organisation des mutations au sein du parc social. Une part qui est équivalente à celles des mutations internes au parc social qui représentent de l'ordre de 29 % des attributions.

Les demandeurs disposent d'un revenu près de moitié moins élevé que le revenu moyen en région Île-de-France (1768 € contre 3481 €/mois) et, entrent pour les 3/4 dans les plafonds PLAI.

La faiblesse des revenus des demandeurs est due à la surreprésentation dans ce public des ménages très modestes, occupant des emplois peu qualifiés, à temps partiel ou connaissant des périodes de chômage. Ils sont également souvent composés de ménages ne disposant que d'un revenu : salariés isolés, familles monoparentales. Plus des trois-quarts des ménages demandeurs ont ainsi des revenus inférieurs aux plafonds de ressources PLAI en vigueur en janvier 2014, une part relativement homogène au sein des demandeurs de chaque département. A l'inverse seuls 7 % des demandeurs ont des ressources supérieures au PLUS, près de 11 % à Paris et 10 % dans les Hauts-de-Seine.

Des besoins persistants qui exigent la poursuite d'efforts



Sources : FNUR (fichier du numéro unique régional) 31/12/2014 - Info DALO (chiffres au 13-02-2014)
© IAU ÎdF 2015 - www.iau-idf.fr

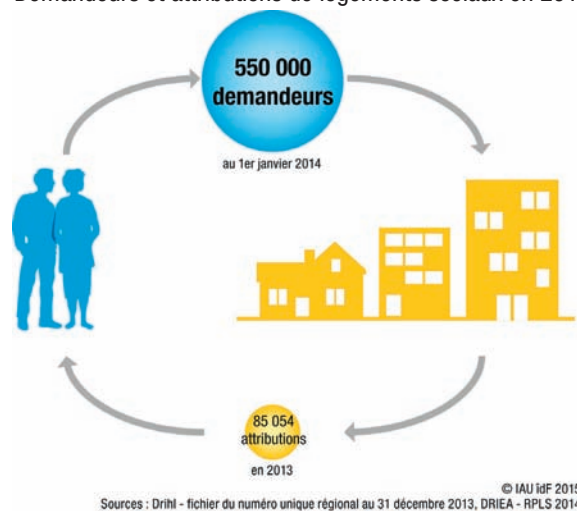
52 Source : Ministère de l'Égalité, des Territoires et du Logement, InfoDALO (chiffres arrêtés au 13 février 2014).

28 % des demandes ont été déposées il y a au moins 3 ans, 40 % à Paris, Si la majorité des demandes (près de 62 %) sont des demandes récentes ou renouvelées depuis moins de 3 ans, certaines demandes se prolongent sans trouver de réponse. Près de 15 % sont des demandes de 5 ans et plus. Ces demandes maintenues concernent en grande partie des familles avec enfants : 40 % des demandes de plus de 3 ans concernent des ménages de 5 personnes et plus contre 26 % des demandes de ménages de 2 personnes, en lien avec la faiblesse de l'offre de grands logements.

Accéder à un logement à soi, plus grand ou moins cher... Parmi les motifs de la demande, le premier est tout simplement d'accéder à un logement à soi, exprimé par une majorité de jeunes adultes en peine de décohabitation et du fait de personnes hébergées chez des tiers. Viennent ensuite parmi les motifs les plus cités, le besoin d'espace des familles qui cherchent à adapter la surface de leur logement à l'évolution de la taille de leur famille et la recherche d'un logement à moindre coût de ménages modestes dont les revenus sont près de moitié inférieurs au revenu moyen francilien. Les autres raisons évoquées sont diverses, allant du souhait de changer d'environnement, de quartier, l'obligation de quitter l'ancien logement, l'insalubrité, la mobilité professionnelle...

Des demandeurs qui souhaitent s'installer dans leur commune de résidence ou à proximité. Près de 6 demandeurs sur 10 souhaitent rester dans leurs communes de résidence et parmi les 43 % qui acceptent de changer, la moitié désire s'installer dans une commune voisine afin de maintenir les réseaux amicaux ou de préserver une distance domicile travail acceptable. Ces projets sont à l'image des pratiques moyennes de mobilité des locataires. 14 % de demandeurs souhaitent changer de département dont un grand nombre vers Paris.

Demandeurs et attributions de logements sociaux en 2013



DES POLITIQUES D'ATTRIBUTIONS DIFFÉRENCIÉES SELON LES RÉSERVATAIRES ET LES BAILLEURS

Les politiques d'attribution sont encadrées par la loi, et composent un paysage complexe, avec notamment le système de réservataires qui intervient dans la sélection et la présentation des candidats. Les commissions d'attribution sont, elles, souveraines en matière de décision. De ce fait, les attributions sont aussi bien le reflet des pratiques et des objectifs des réservataires que des organismes, voire des collectivités. Ces procédures font l'objet de nombreuses critiques pour leur complexité, leur opacité et le risque de traitements inégaux, voire de clientélisme qui peut leur être attaché. Dans la région Île-de-France, le nombre très important de bailleurs contribue d'autant plus à donner l'impression d'un émiettement de ces pratiques, et de traitements inégaux selon les organismes, les territoires, les réservataires.

L'article 97 de la loi ALUR (dont les décrets d'application viennent de paraître) impose des dispositions pour améliorer la transparence et l'efficacité du système d'attribution. La loi rend notamment obligatoire un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs pour tout EPCI doté d'un PLH exécutoire. Dans le cadre de conférences intercommunales du logement (obligatoires pour les territoires en politique de la ville), l'EPCI peut également avoir un rôle de pilotage des attributions, en leur donnant un cadre (charte de mixité sociale, suivi des dispositifs relatifs à la gestion de la demande, accords collectifs sur le relogement des prioritaires...). La loi propose également d'expérimenter des systèmes de cotation de la demande, afin de davantage objectiver les critères de sélection des demandes. La cotation consiste à attribuer une note ou des points à une demande, en fonction de critères de priorités préétablis. Le classement selon le score obtenu permet de faciliter la pré-sélection des dossiers en vue de leur passage en CAL.

Dans l'attente de l'évolution de la gouvernance francilienne, plusieurs bailleurs et quelques villes (Suresnes, Nanterre, Colombes, Paris...) de la région sont en train d'expérimenter des systèmes de cotation. A ce jour, les expérimentations sont limitées à un ou deux contingents et ne concernent pas encore l'ensemble des réservataires ni l'ensemble d'un territoire. Mais dans un territoire aussi tendu que l'Île-de-France, la cotation peut apparaître comme un outil intéressant, parmi d'autres pour aller vers plus d'équité de traitement et aider à construire des stratégies territoriales d'attribution.

1.3 Des disparités territoriales et sociales qui persistent

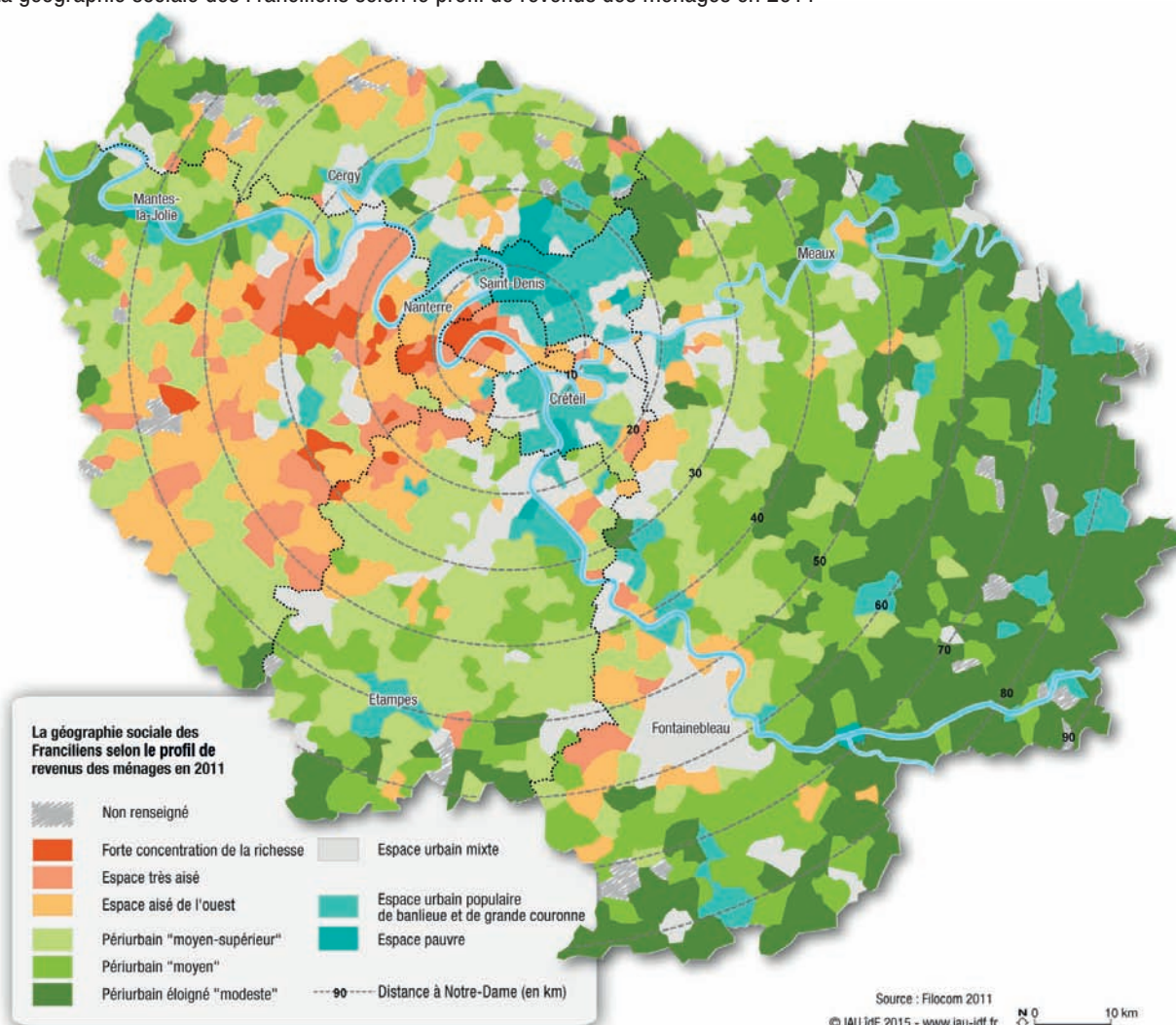
1.3.1 Une spécialisation sociale des territoires

LES INÉGALITÉS SE RENFORCENT AU CŒUR DE LA RÉGION

Dotée d'une métropole mondiale en son cœur, l'Île-de-France concentre toujours plus les fonctions de commandement, les cadres et les ménages aux revenus les plus aisés de France. Mais, les ressources des ménages les plus pauvres y sont de même niveau qu'en province. Revenus élevés et pauvreté se conjuguent pour en faire la région où les inégalités sont les plus fortes.

Le cœur de l'agglomération compte les deux départements aux populations les plus aisées de France, Paris et les Hauts-de-Seine, et le plus pauvre, la Seine-Saint-Denis. En 2012, les niveaux de vie médians de ces trois départements par UC sont respectivement de 25 711 €, 25 522 € et 16 609 € pour une médiane nationale de 19 785 €⁵³. Les disparités entre départements et territoires infrarégionaux continuent à se renforcer, avec une spécialisation accrue des espaces centraux et ouest dans l'accueil des populations aisées, et des banlieues nord et sud-est, dotées d'un parc social important, dans celui des populations modestes.

La géographie sociale des Franciliens selon le profil de revenus des ménages en 2011



La recherche de centralité des ménages aisés s'accompagne d'un phénomène de gentrification dans l'est de Paris et dans certaines communes de proche banlieue. Depuis 30 ans, toutes les catégories sociales se sont éloignées, en moyenne, du centre de Paris, sauf les cadres. Le parc social reste un moyen décisif d'accès à la centralité pour les ménages modestes.

⁵³ Source : Insee, revenus disponibles localisés, 2011.

LE POIDS D'UN MARCHÉ IMMOBILIER ET FONCIER TRÈS HIÉRARCHISÉ

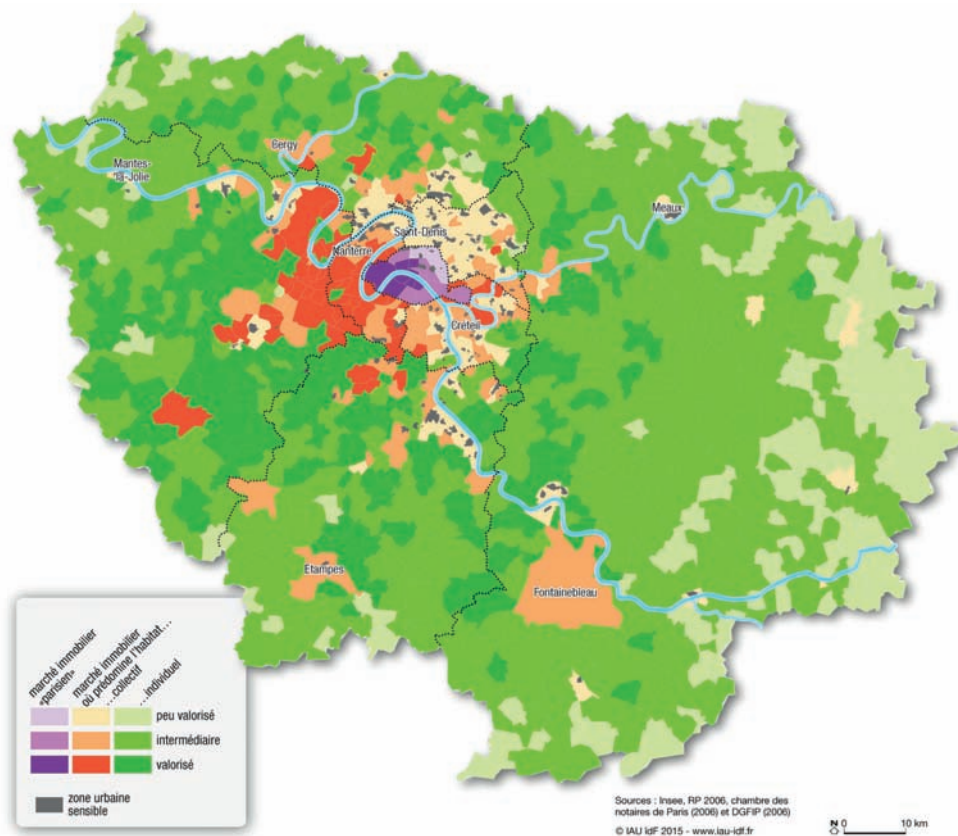
La hiérarchie du marché immobilier francilien reflète et entretient cette structuration sociale de l'espace francilien, tant en ce qui concerne les prix à l'achat que les niveaux de loyers exigés. Les disparités de coût du logement sont ainsi plus particulièrement prononcées au sein de l'espace régional, plus encore qu'à l'échelle nationale en ce qui concerne le marché locatif.

- **Des prix immobiliers anciens 2,7 fois plus élevé à Paris qu'en grande couronne, près de deux fois plus élevés qu'en petite couronne**

La localisation reste le facteur éminent de la fixation des prix immobiliers. Trois axes structurent la valorisation des prix dans la région : le centre par opposition à la périphérie, l'ouest par opposition au nord et à l'est et la concentration d'offre sociale. Le marché du logement étant fortement corrélé au marché de l'emploi et au réseau des transports, on constate également des effets de direction qui l'emportent sur la distance au centre (les prix dans les Yvelines sont plus élevés qu'en Seine-Saint-Denis). Fin 2014, les prix des appartements anciens sont ainsi près de 3 fois plus élevés à Paris qu'en grande couronne et près de 2 fois plus qu'en petite couronne fin 2014.

Si la hausse des prix a été très différenciée entre les micromarchés et a conduit à une plus forte valorisation des espaces les moins valorisés (les plus fortes valorisations s'observant en Seine-Saint-Denis entre 2000 et 2011), ces évolutions ne remettent pas en cause la hiérarchie des marchés. La valorisation des territoires les moins valorisés n'a pas été suffisante pour corriger les écarts initiaux, qui se sont creusés. On observe néanmoins une revalorisation de la centralité, les plus fortes hausses étant observées en petite couronne entre 2001 et 2011.

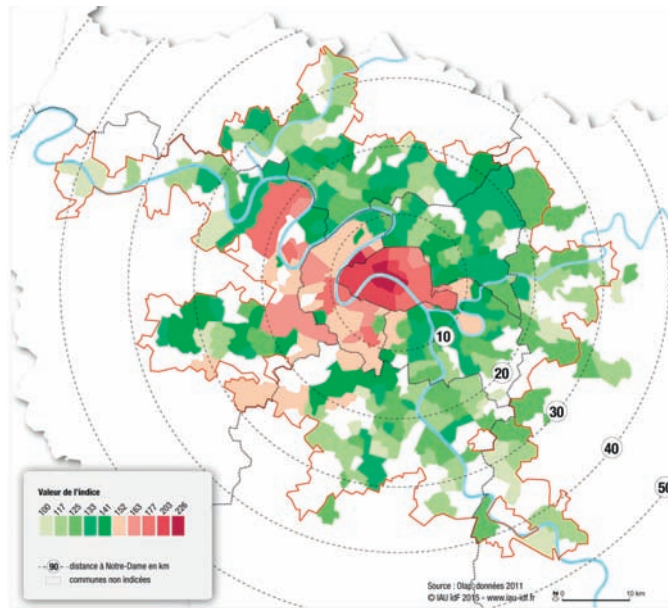
Typologie des communes franciliennes selon les caractéristiques du parc de logements et de leurs occupants



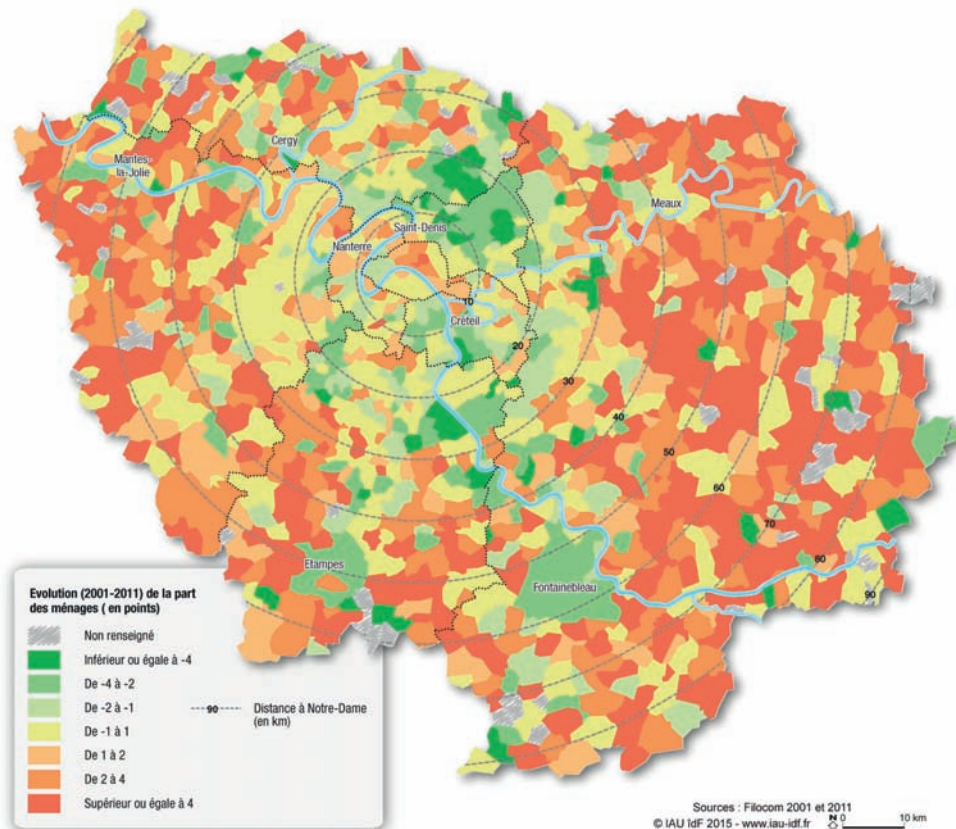
• **Des écarts de loyers privés de 1 à 2,6 en Île-de-France**

Le marché locatif n'est pas moins contrasté, avec des écarts allant de 1 à 2,6 au sein de l'Île-de-France, contre de 1 à 1,4 en France. Les écarts de loyers de relocation entre Paris et la grande couronne augmentent pourtant encore ces dernières années. Le loyer d'un logement qui a changé de locataire dans l'année a ainsi progressé de 6,5 % à Paris (24,1 €/m²) contre une hausse de 2,4 % en petite couronne et de 4,6 % en grande couronne (où l'offre récente se développe avec des loyers plus élevés que dans le stock). Début 2014, les loyers parisiens étaient 67 % plus chers qu'en grande couronne contre 54 % en 2004. L'écart avec la petite couronne est moins fort et relativement stable (38 %). Témoignant de la facilité des relocations et des pratiques des bailleurs, la part des relocations sans hausse de loyer est de 12 % à Paris contre 29 % en petite couronne et un tiers des locations en grande couronne.

La hiérarchie des loyers dans l'agglomération parisienne selon les loyers au m² indicés



Evolution de la part des ménages dont le revenu est supérieur à la médiane régionale entre 2001 et 2011



• **Une diffusion de la propriété qui peine à se faire dans les secteurs où domine le parc social**

Depuis 10 ans, la propriété a davantage progressé dans les secteurs les plus aisés, par ponction sur le parc locatif privé dans les secteurs très denses, et draine dans son sillage des ménages aisés et très aisés. A l'inverse, le secteur le plus pauvre, situé pour l'essentiel à l'ouest de la Seine-Saint-Denis, reste dominé par le logement social sans effet de rééquilibrage en faveur de la propriété. En 10 ans, la part de propriétaires a progressé de 3,2 points dans les secteurs aisés contre +1,6 point dans les secteurs modestes. Si les écarts de revenus entre territoires traversent tous les statuts d'occupation, c'est au sein des ménages propriétaires qu'ils sont les plus marqués et qu'ils se creusent le plus.

DES MOBILITÉS TERRITORIALES QUI REFLÈTENT ET ALIMENTENT LA HIÉRARCHIE DU MARCHÉ IMMOBILIER

• **Une mobilité résidentielle le plus souvent de proximité**

La mobilité résidentielle des Franciliens se fait surtout à proximité de l'ancien domicile, quelle que soit la classe sociale, le type de famille ou le statut d'occupation. Selon le RGP, en 2010, 35 % des 427 300 déménagements internes à l'Île-de-France ont eu lieu au sein de la même commune et 71 % au sein de cette commune ou dans une couronne de trois communes autour de la commune de la résidence antérieure. Cet indice de proximité est plus élevé pour les occupants du parc social (78 %) que pour les propriétaires (71 %) ou les locataires dans le privé (68 %), l'accès au parc social se faisant pour moitié dans sa commune de résidence. Cette mobilité de proximité tend ainsi à figer la stratification sociale du territoire.

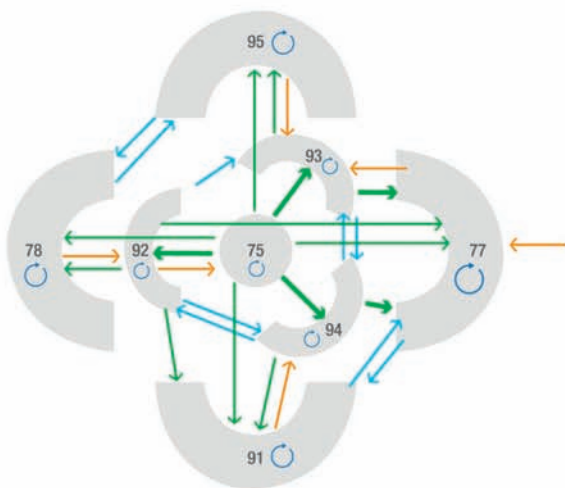
• **Les accédants à la propriété s'éloignent plus souvent du centre...**

La mobilité s'accompagne plus souvent d'un éloignement du centre de Paris pour les propriétaires : 46 % des ménages ayant déménagé en 2010 pour accéder à la propriété au sein de la région se sont éloignés du centre, contre 35 % des ménages emménageant dans du locatif privé et 22 % des ménages entrant dans le parc social. En 2010, 15 540 propriétaires se sont éloignés du centre de plus de 10km, soit 12,8 % des propriétaires mobiles.

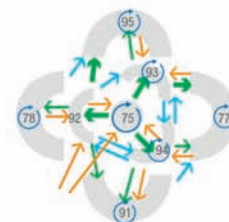
L'observation des mobilités des accédants aidés par un PTZ entre 1995 et 2012 met ainsi en évidence que, si ces derniers acquièrent à hauteur de 70 % dans leur département de résidence, il s'opère un net mouvement centrifuge pour ceux qui changent de département : 38 % de ceux qui changent de département pour acquérir partent de Paris vers la petite couronne, 31 % de la petite couronne vers la grande couronne et 14 % directement de Paris vers la grande couronne. C'est particulièrement notable pour les ménages de 3 personnes et plus, alors que les ménages d'une personne tendent à rester en petite couronne.

La mobilité des accédants bénéficiaires d'un PTZ entre 1995 et 2012

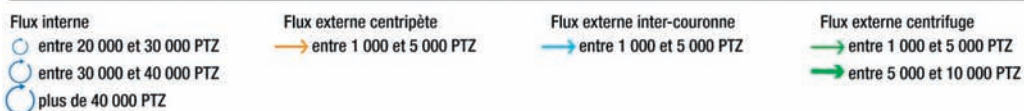
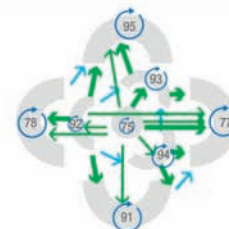
Flux PTZ par département



Ménages d'une seule personne



Ménages de trois personnes et plus



Source : SIGFAS 1995-2012
Atelier étudiants IUP 2014

- ... sans pour autant s'installer aux franges de la région

Seuls 5 % des propriétaires mobiles ont emménagé à plus de 50 km du centre de Paris en 2010. Ce sont majoritairement des ménages appartenant aux catégories modestes (43 %) ou intermédiaires (37 %). L'emménagement lointain touche donc un peu plus les classes modestes (8 % des propriétaires mobiles) et intermédiaires (6 %) que les classes aisées (moins de 3 %), mais son ampleur reste très relative

LE PÉRIURBAIN, UNE FONCTION D'ACCUEIL DES FAMILLES MODESTES ACCÉDANTES

En 2011, un ménage francilien sur dix vit dans la couronne périurbaine de l'agglomération de Paris. Les classes moyennes et modestes y vivent un peu plus souvent que les ménages aisés. Ainsi, si 7,3 % des ménages cadres franciliens y résident, cette proportion reste faible pour les employés (8,8 %) mais devient un peu plus significative pour les professions intermédiaires (11 %) et les ménages d'ouvriers (13,5 %).

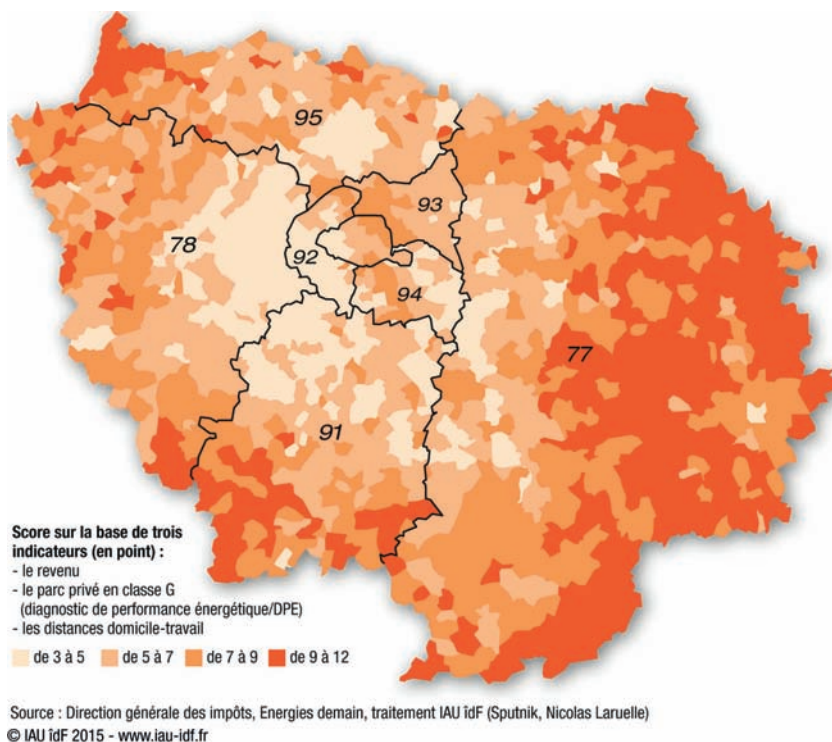
- Les niveaux de vie s'améliorent dans la couronne périurbaine

La couronne périurbaine francilienne se spécialise dans l'accueil des ménages à revenus intermédiaires. Les populations les plus précaires y sont de moins en moins présentes, notamment en Seine-et-Marne. En 2011, le 1^{er} décile de niveau de vie de la couronne périurbaine de Paris est supérieur de 22 % à celui du pôle urbain de Paris⁵⁴. L'espace périurbain est toutefois loin d'être homogène, le profil des ménages installés dans les Yvelines étant nettement plus aisé qu'ailleurs. De même, si la progression des cadres touche l'ensemble du périurbain, elle est d'autant plus faible qu'on s'éloigne du cœur de l'agglomération, et se localise surtout vers l'ouest. Les ressources des ménages périurbains restent plus faibles sur la partie est de la Seine-et-Marne, mais s'améliorent nettement depuis dix ans.

- Le périurbain, un logement choisi, mais un mode de vie sous tension ?

Abordée dans sa double dimension des usages domestiques et de la mobilité automobile, la vulnérabilité énergétique met en lumière de nouvelles fragilités vis-à-vis du logement, ou plus largement du choix résidentiel des « pavillonnaires » modestes de l'espace périurbain francilien, jusque-là peu connue des services sociaux. L'accession à la propriété dans les espaces périurbains ou ruraux peut s'avérer difficile à assumer pour ces ménages, qui n'ont pas toujours anticipé les dépenses inhérentes à leur localisation en termes de déplacements quotidiens, ni celles d'une maison à chauffer. Cette approche par la consommation énergétique du quotidien révèle des situations de tension chez les ménages biactifs avec enfants et les familles monoparentales des espaces périurbains, et un risque social, étroitement lié au type d'habitat et à sa localisation.

Les territoires à fort risque de vulnérabilité énergétique



54 Le pôle urbain de Paris correspond à l'agglomération de Paris. L'aire urbaine de Paris est constituée de son pôle urbain, caractérisé par la continuité de son bâti et le nombre de ses emplois, et des communes qui forment sa couronne périurbaine définie au regard des déplacements domicile-travail : au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou sa couronne.

Ces ménages fragiles multiplient les stratégies pour diminuer leurs dépenses en jouant sur les postes flexibles, et notamment le poste alimentaire. Ces stratégies du quotidien révèlent une gestion rigoureuse du budget par ces familles qui n'ont d'autre choix que de consacrer du temps et de l'intelligence à l'économie domestique. Si les qualités de l'habiter périurbain, auxquelles les ménages sont attachés, sont rarement remises en question, la dépendance à l'énergie laisse entrevoir un risque pour des populations qui ont finalement peu de prise sur leur mode de vie, alors même qu'il s'est agi d'un choix de vie.

1.3.2 Le développement récent de l'offre sociale contribue au rééquilibrage mais ne compense que faiblement les effets des implantations passées

LA LOI SRU CONTRIBUE À UN RÉEL RÉÉQUILIBRAGE DU PARC SOCIAL MAIS RESTE INÉGALEMENT APPLIQUÉE PAR LES COMMUNES

L'application de l'article 55 de la loi SRU a fait progresser le taux de logements sociaux dans les 166 communes constamment soumises à des obligations triennales, de 12,5 à 15,4 % des résidences principales : 91 000 logements locatifs sociaux y ont été produits pour des obligations qui s'élevaient à 65 000 logements.

La loi SRU a contribué à la croissance du parc social dans les secteurs aisés, qui prennent en écharpe les arrondissements ouest de la capitale et s'étendent principalement vers l'ouest et le sud-ouest de la région. Depuis dix ans, l'augmentation du nombre de ménages occupant le parc social y a été aussi forte que dans les secteurs modestes, situés principalement en banlieue nord et sud-est le long de la Seine, avec, pour effet, un léger rééquilibrage du parc social sur le territoire. Les secteurs modestes, qui représentent 31 % des ménages franciliens, concentrent encore plus de la moitié (52 %) des ménages logés dans le parc social en 2011, mais c'est un peu moins qu'en 2000 (53,4 %)⁵⁵. A l'opposé, les secteurs les plus aisés qui représentent aussi 31 % des ménages franciliens, accueillent une fraction plus élevée des ménages locataires du parc social : 19 % en 2011 contre 17,1 % en 2001. Un effort de rattrapage qui s'inscrit en Île-de-France dans un contexte de faible croissance des résidences principales depuis le milieu des années 2000.

Cet effort de rééquilibrage n'est cependant pas partagé par toutes les communes, et certaines d'entre elles font l'objet d'un arrêté de constat de carence. Ainsi, sur la période 2011-2013, parmi les 187 communes soumises à obligation de production, 50 n'ont pas atteint leur objectif et 40 ont fait l'objet d'un arrêté de constat de carence (10 en petite couronne et 30 en grande couronne) : elles ont réalisé 1 648 logements, soit 48,1 % de leur objectif fixé à 3 430 logements sur la période.

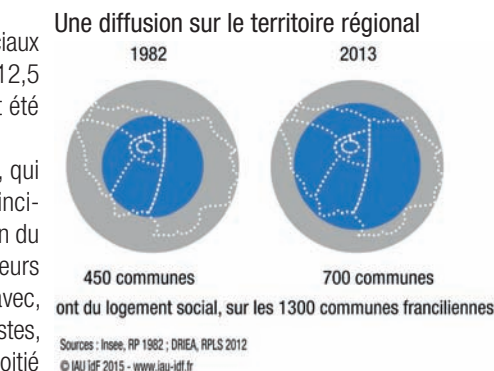
Ce nombre est en diminution sur les trois dernières périodes : 80 communes avaient fait l'objet d'un arrêté de constat de carence sur 2005-2007 (2 823 logements réalisés pour un objectif de 6 832), 57 sur la période 2008-2010 (2 040 logements réalisés pour un objectif de 4 375). Au final, neuf d'entre elles ont fait l'objet d'un constat de carence lors de chaque période triennale : L'Etang-la-Ville et Le Vésinet dans les Yvelines ; Neuilly-sur-Seine dans les Hauts-de-Seine ; Coubron en Seine-Saint-Denis ; Ormesson et Saint-Maur-des-Fossés dans le Val-de-Marne ; La Frette-sur-Seine, Nesles-la-Vallée et Parmain dans le Val-d'Oise. Si elles ont peu développé l'offre sociale, ces communes se caractérisent également par un faible niveau global de construction (social et privé) : entre 1992 et 2001, elles construisaient 320 logements par an en moyenne, entre 2002 et 2013 près de 290.

DES EFFORTS DE RÉÉQUILIBRAGE CONFRONTÉS AU POIDS DE L'HISTOIRE DE LA PRODUCTION SOCIALE

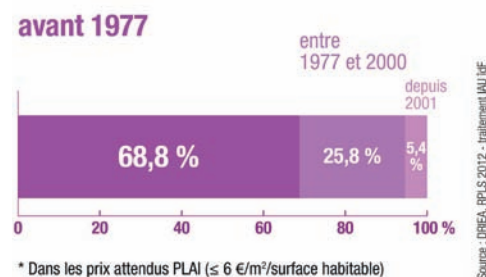
Près de la moitié des logements sociaux franciliens (535 000)⁵⁶ proposent des loyers très sociaux (inférieurs ou égaux à 6 €/m²), concentrés pour la plupart dans le parc social le plus ancien (issus des financements HLMO des années 1950-1977). A l'inverse, l'offre plus récente (depuis 1977) ne compte que 16,1 % de logements aux loyers très sociaux.

• Un parc à bas loyer fortement concentré en zone centrale

En Île-de-France, 90 communes concentrent 66 % du parc social le moins cher, soit 354 000 logements. Parmi ces communes, la Seine-Saint-Denis concentre le plus gros contingent de logements à bas loyer (82 800 dans 19 communes situées à l'est du département). Viennent ensuite les Hauts-de-Seine avec 70 200 logements répartis dans 18 communes principalement localisées dans la boucle nord de la Seine ; puis le Val-de-Marne, avec 52 900 logements concentrés dans les communes implantées le long de la Seine. La ville de Paris compte, quant à elle, 45 000 logements à bas loyer essentiellement regroupés dans les arrondissements périphériques. En grande couronne, ces logements sont au nombre de 103 000 et sont surtout situés dans les communes importantes, notamment les préfectures et les sous-préfectures.



Loyers les moins chers* du parc social selon l'époque de construction

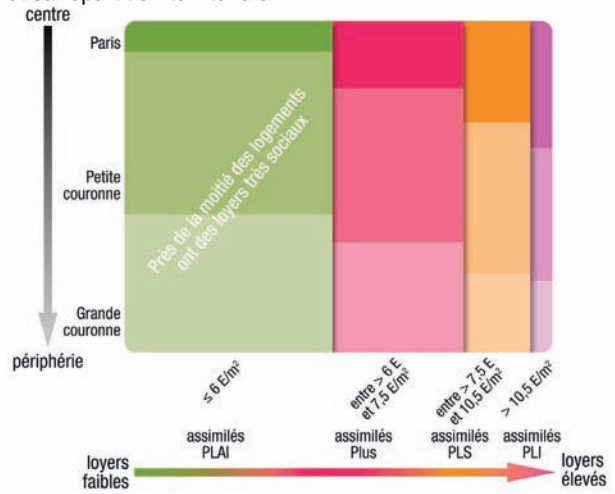


⁵⁵ Source : Filocom 2001 et 2011 ; typologie des territoires réalisée par l'IAU à partir des distributions communales par décile des revenus des ménages par uc.
⁵⁶ Source : DRIEA RPLS 2012

• ...et qui conditionne son occupation

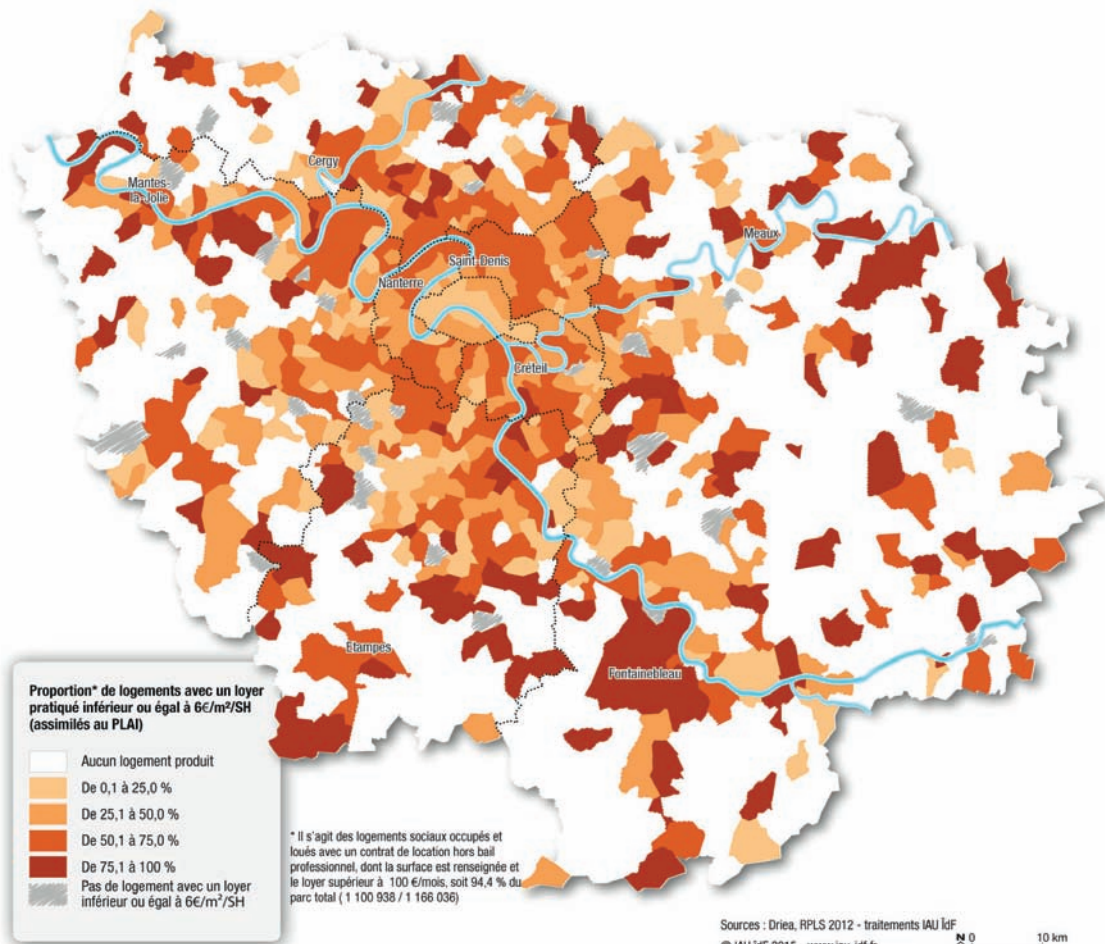
Les caractéristiques de l'offre sociale d'une commune et de son occupation sont fortement conditionnées par le type de logements sociaux produits sur son territoire à une époque donnée. Ceci est particulièrement net pour les communes qui s'inscrivent dans les vastes territoires urbanisés pendant les années 1960-1970, parmi lesquels figurent les 90 communes qui concentrent l'essentiel du parc social le moins cher (Cf. supra). Les pratiques d'attribution des réservataires favorisant la demande locale, rendent les politiques de rééquilibrage du peuplement de ce parc social relativement inopérantes pour ces communes pauvres et géographiquement voisines, y compris lorsqu'elles sont menées à l'échelon intercommunal.

Le parc social francilien selon le niveau des loyers pratiqués et sa répartition territoriale



Source : DRIEA, RPLS 2012 - traitement IAU IdF
© IAU IdF 2015 - www.iau-idf.fr

Les loyers les moins chers représentent près de la moitié du parc social



1.4 Des publics appelant des réponses adaptées

1.4.1 Les jeunes, en première ligne des difficultés de logement

Les jeunes figurent à bien des égards parmi les premières victimes de la hausse des loyers et des prix, de la chute de la mobilité dans le parc social et des insuffisances de l'offre en résidences spécifiques.

L'ÎLE-DE-FRANCE EST UNE DES MÉTROPOLLES LES PLUS JEUNES D'EUROPE

Avec 2 millions de 18-29 ans et 17 % de jeunes, l'Île-de-France est une des métropoles les plus jeunes d'Europe et la plus jeune région de France (RGP 2011). En 2010, 270 000 personnes se sont installées en Île-de-France, dont plus de la moitié (54 %) avaient entre 18 et 29 ans (54 %) et près des deux tiers entre 18 et 34 ans (64 %) : 180 000 en provenance des autres régions, 90 000 du reste du monde. Ils viennent y poursuivre des études mais surtout y trouver un premier emploi. En Île-de-France, la population en âge de travailler est ainsi plus jeune que dans le reste de la France : 31 % des personnes âgées de 15 à 64 ans ont moins de 30 ans, pour 28 % en province.

LES « JEUNES », UN PUBLIC HÉTÉROGÈNE AUX BESOINS DIVERS, UNE POROSITÉ DE SITUATIONS

La diversité du public « jeune » s'est accrue du fait de l'allongement de la durée des études, du recul de l'âge de l'autonomie et de la multiplication des étapes dans la stabilisation tant professionnelle que familiale (recul de l'âge du premier emploi stable, de la mise en couple ou du premier enfant...). On observe une porosité plus forte entre le temps des études et celui de l'emploi, le passage par une succession d'emplois précaires et de courte durée avant l'obtention d'un CDI... Les jeunes ont des statuts professionnels souvent fragiles (taux de chômage élevé, niveaux de revenus bas, part élevée de temps partiels...) qui compliquent l'accès à un logement autonome. Une multitude de situations se dessinent qui n'appellent pas les mêmes réponses et ne recouvrent pas les mêmes besoins en logement. Une forte précarité de statuts, qui diminue avec l'âge : les 18-25 ans sont les plus fragiles

Selon les données de l'Insee, entre 2006 et 2011, le taux d'emploi francilien a diminué pour les personnes âgées de moins de 30 ans (- 1,3 point) alors qu'il augmentait pour les plus de 30 ans. Les jeunes ont ainsi été les plus touchés par les difficultés sur le marché du travail à partir de 2009. Entre 2006 et 2011, la part des 15-29 ans se déclarant au chômage a progressé de 2,2 points.

Parmi eux, ce sont les moins de 25 ans qui sont les plus fragiles : cumulant un taux de chômage plus élevé, plus souvent en statut d'emploi précaire et exclus du droit au RSA, ces derniers rencontrent des difficultés particulièrement importantes pour accéder à un logement autonome.

LES JEUNES SONT FORTEMENT REPRÉSENTÉS PARMI LES POPULATIONS EN GRANDE PRÉCARITÉ

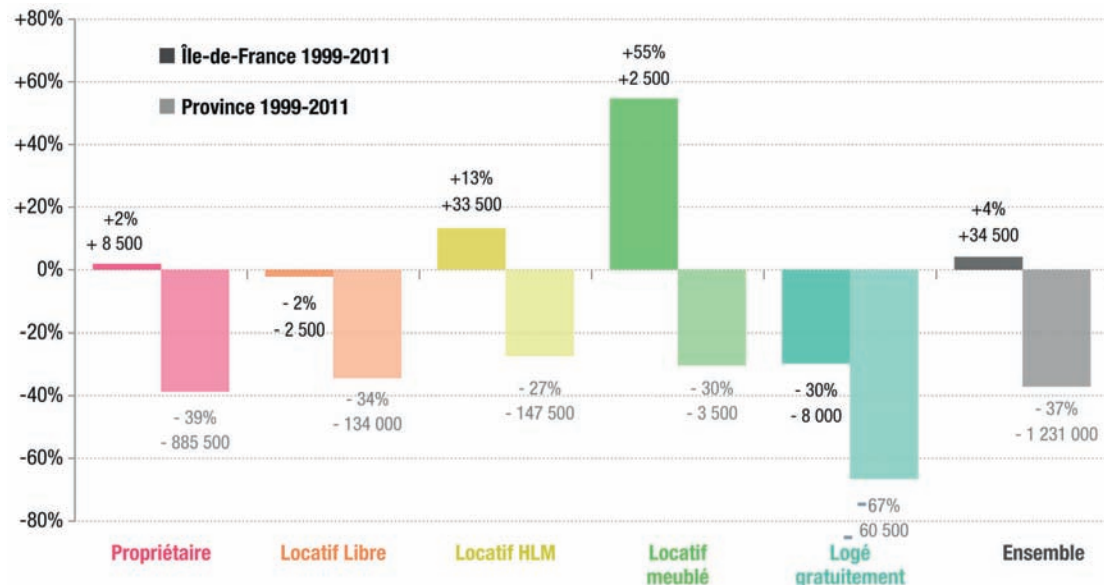
Le taux de pauvreté des jeunes franciliens de 20-24 ans est de 18,8 % en 2011 contre 6,3 % pour les 65 ans ou plus. Selon le rapport 2015 de la Fondation Abbé Pierre, les 18-29 ans représentaient un quart de la population française sans domicile en 2012, et les moins de 25 ans environ 40 % des personnes ayant sollicité le « 115 » à l'hiver 2013-2014. Le rapport constate également que parmi ces jeunes sans domicile, nombreux sortent de structures ou de dispositifs de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) sont frappés par « l'effet couperet » d'une fin de prise en charge et sont confrontés brutalement à une exigence d'autonomie à laquelle ils sont peu préparés.

UN ACCÈS AU LOGEMENT AUTONOME DIFFICILE POUR LES JEUNES, ÉTUDIANTS COMME ACTIFS, EN PARTICULIER POUR LES NATIFS FRANCILIENS

• Des décohabitations contrariées

L'âge de la décohabitation recule. L'allongement de la durée des études, comme la difficulté d'accès à un emploi stable et la cherté du marché francilien y contribuent, de même que des évolutions sociétales. Fait nouveau, l'attractivité du pôle d'emploi francilien se traduit depuis 2006 par une difficulté accrue des jeunes qui ont grandi en Île-de-France à accéder à un logement indépendant. La part des natifs d'Île-de-France de 18-29 ans qui vit encore chez ses parents est passée de 54 à 56 % entre 2006 et 2011 alors qu'elle a diminué d'un point en province (de 35 % à 34 %). En 2010 selon l'Observatoire de la Vie Étudiante, 24 % des étudiants franciliens vivant chez leurs parents sont en situation de cohabitation « forcée » (maintenue malgré la distance entre le lieu d'études et le domicile des parents). Depuis 2006, le nombre de jeunes de 18 à 29 ans qui vivent dans le logement social de leurs parents a continué à augmenter mais, fait nouveau, le phénomène touche désormais aussi ceux dont les parents sont propriétaires de leur logement contrairement à ce qui s'observait entre 1999 et 2006. Il commence à toucher, les jeunes de 30 à 34 ans, même s'il s'agit d'une situation qui reste rare. Pour fixer les idées, la cohabitation prolongée des jeunes franciliens au domicile parental depuis 2006 entre 18 et 34 ans représente l'équivalent de 19 000 ménages qui ne se sont pas formés. Et si la part des jeunes franciliens qui vivent chez leurs parents avait diminué comme ailleurs en France, ce sont près de 30 000 ménages supplémentaires qui auraient été observés en 2011 en Île-de-France.

Le nombre de jeunes de 18 à 34 ans vivant chez leurs parents augmente en Île-de-France entre 1999 et 2011, surtout dans le parc social, alors qu'il diminue fortement en province quelque soit le statut d'occupation



Source : Insee, RP 1999 et 2011 - Champ : population des ménages

© IAU îdF 2015 - www.iau-idf.fr

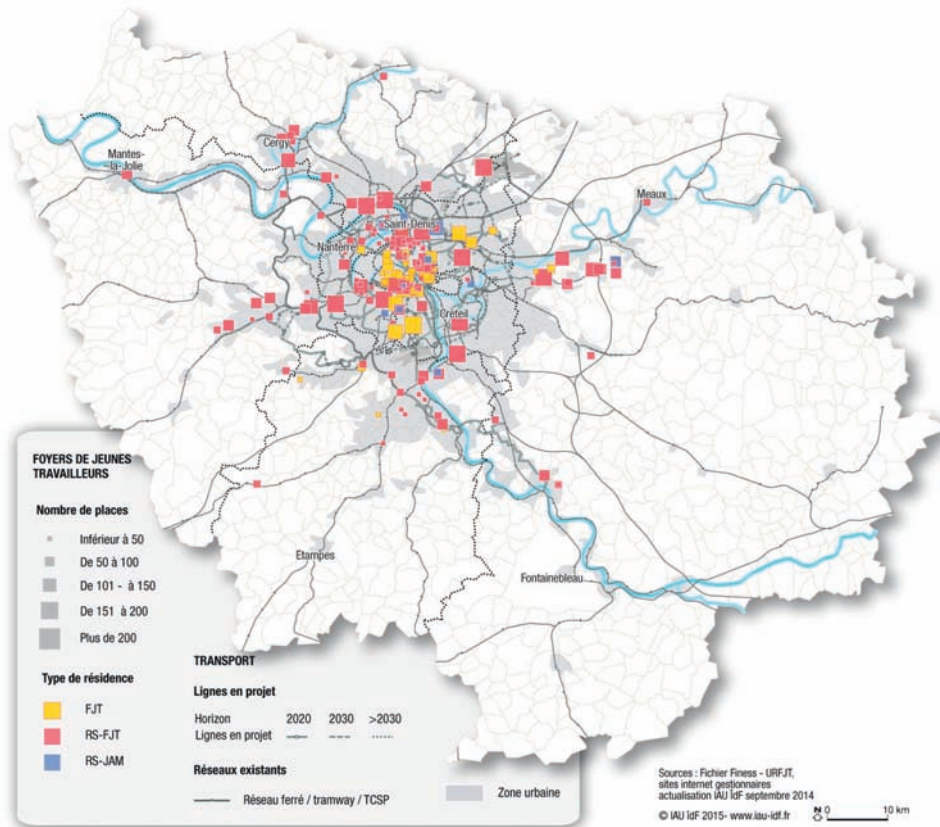
• **Un rôle d'accueil majeur du parc privé, à un coût de moins en moins soutenable**

Le parc locatif privé s'impose traditionnellement comme le secteur d'accueil privilégié des jeunes décohabitants. 52 % des ménages jeunes y résident. Ils y sont confrontés à des taux d'effort élevés et doivent satisfaire aux exigences fortes de garantie des bailleurs. Plus souvent mobiles, les jeunes ménages font de plus en plus face à des loyers réactualisés tandis que les aides au logement n'ont pas toujours l'effet solvabilisateur escompté. Le coût du logement est en outre particulièrement élevé dès lors que les jeunes recherchent la proximité des bassins d'emplois et des pôles de formation.

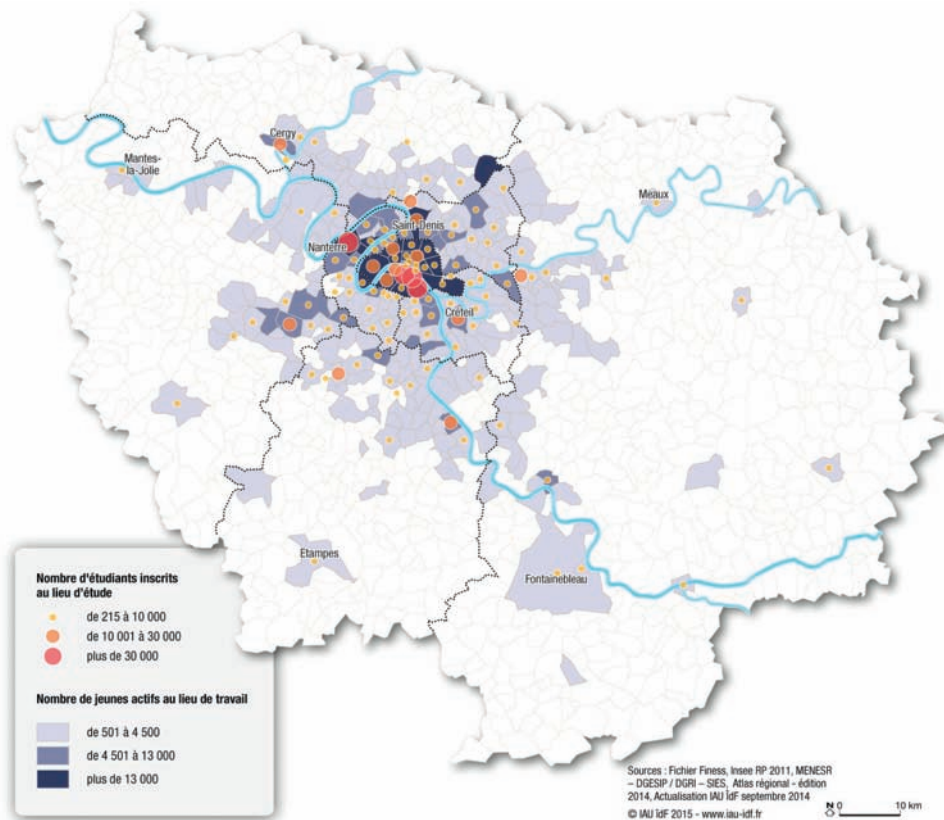
Les dispositifs de caution locative : des progrès récents pour les étudiants, et un nouveau dispositif financé par Action Logement pour les jeunes salariés

La capacité des jeunes ménages à fournir un garant est devenue un sésame incontournable pour accéder au parc locatif privé et source de profondes inégalités entre les jeunes aidés ou non par leurs parents. Après de multiples débats, il n'existe toujours pas de dispositif généraliste accessible à tous les publics jeunes. Le dispositif de caution locative proposé aux étudiants franciliens (CLE) depuis la rentrée 2013 constitue un progrès. Depuis son lancement, 2646 demandes ont été enregistrées en Île-de-France (13 310 en France) et 1019 ont été validées, montrant qu'une partie des propriétaires peuvent se satisfaire de la garantie publique qui est susceptible d'être accordée. Mais il est consacré au seul public étudiant, souvent encore soutenu par leur famille. Pour les autres publics jeunes, il existe une garantie Locapass pour les moins de 30 ans (étudiants boursiers, actifs, en emploi ou non, ou en formation professionnelle) entrant dans le parc social. Dans le parc privé, la question d'un système à vocation généraliste, envisagé lors des débats de la loi Alur (GUL) a perdu de son actualité. La convention quinquennale (2015-2019) signée entre l'État et Action Logement institue un dispositif de sécurisation locative dans le parc privé, remplaçant la Garantie des Risques Locatifs (système assurantiel - GRL - dont on sait qu'il n'a guère rencontré l'adhésion des bailleurs). La nouvelle aide est destinée à sécuriser en priorité les salariés entrant dans un emploi ou en emploi précaire (dont les jeunes salariés de moins de 30 ans et les ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative).

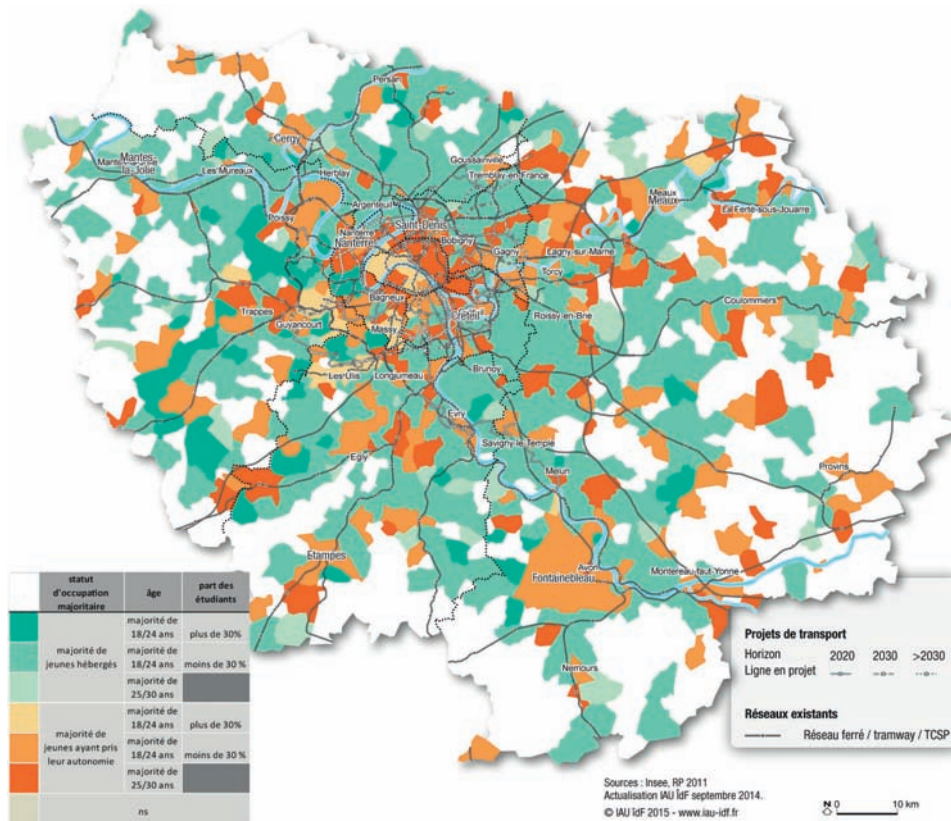
Les foyers de jeunes travailleurs



Pôle d'attractivité des jeunes



Profil des jeunes résidents des communes



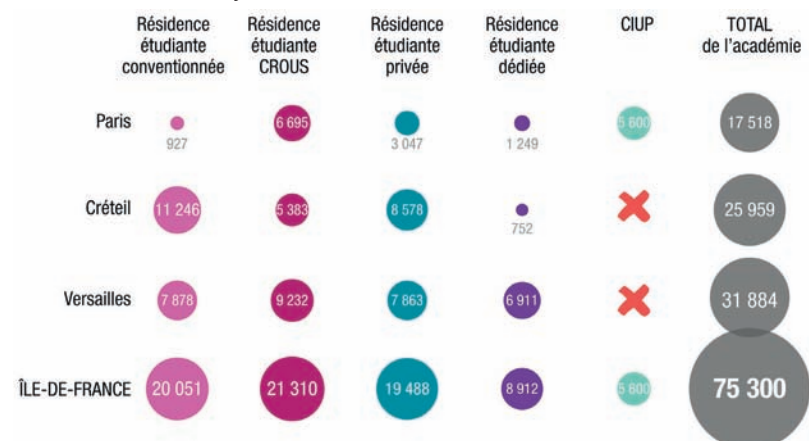
• Une fermeture progressive du parc social :

Simultanément, la fonction d'accueil du parc social s'est amenuisée sous l'effet de l'engorgement de la demande, de la faible mobilité des occupants en place, des priorités d'attribution des logements, mais aussi de la structure du parc (7,6 % de 1P et 21,6 % de 2P en 2011). Les jeunes de 18 à 34 ans accèdent de moins en moins au parc locatif social : ils étaient près de 755 000 à y vivre en 1999, ils ne sont plus que 659 000 en 2011, soit 96 000 de moins en l'espace de douze ans. Et une part croissante de ceux qui y sont logés vivent en réalité chez leurs parents (de 33,5 % à 43,5 % entre 1999 et 2011). Conscients de cette fermeture du parc social aux jeunes, les bailleurs mettent en place des dispositifs d'accès comme des baux de courte durée, la réservation de certains logements aux jeunes, l'expérimentation de la colocation. Action Logement a également fait du logement des jeunes un chantier prioritaire de son action (financement de petites surfaces, attributions à destination de jeunes actifs, accompagnement de la colocation).

EN RÉPONSE : UNE OFFRE SPÉCIFIQUE QUI RESTE INSUFFISANTE AVEC DES ENJEUX D'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE NOTAMMENT POUR LES JEUNES ACTIFS

Près de 3 % des jeunes vivent en collectivité (résidences pour jeunes actifs, étudiants). Cette offre s'accroît en volume et sa qualité s'améliore par la réhabilitation du parc existant. Pour autant son poids relatif reste stable dans l'accueil des jeunes. Et le retard francilien reste frappant en matière de logement étudiant, malgré une forte progression des efforts de production et un rattrapage sensible ces dernières années de la moyenne nationale : on dénombre près de 12 places pour 100 étudiants, tout type d'offre compris, et 7,4 places conventionnées pour 100 étudiants (pour une moyenne nationale de 8,5 places conventionnées pour 100 étudiants).

Répartition de l'offre de logement étudiants par type et par académie en Île-de-France au 1^{er} juillet 2014

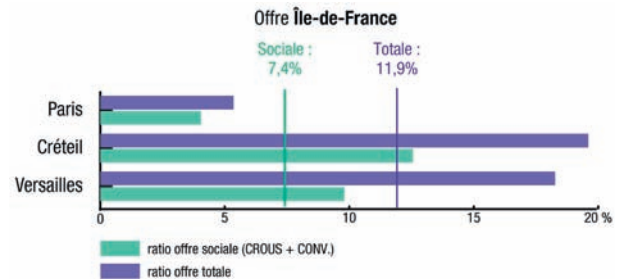


Sources : Fichier Finess, Insee RP 2011, MENESR – DGESIP / DGRI – SIES, Atlas régional - édition 2014, Actualisation IAU ÎdF septembre 2014.
© IAU ÎdF 2015 - www.iau-idf.fr

• **Un Schéma régional en faveur du logement des jeunes et des étudiants :**

La Région Île-de-France dispose depuis 2009 d'un Schéma Régional du Logement Etudiant (SRLE). Etabli pour la période 2010-2020, il vient de faire l'objet d'une actualisation qui tient compte de l'avancement des opérations de transport dans la région ainsi que de l'évolution de la carte universitaire et des changements législatifs et réglementaires intervenus depuis 2009. Il s'élargit également aux problématiques du logement des jeunes (résidences sociales pour jeunes, et FJT) afin de tenir compte de la perméabilité des caractéristiques et problématiques de ces deux publics. Il identifie des critères de localisation préférentielle de l'offre spécifique à destination des jeunes et des bassins de formation déficitaire en offre sociale étudiante. Depuis sa mise en œuvre, un important effort de production d'une offre sociale pour étudiants dans les secteurs jugés déficitaires a été faite, conduisant à un rééquilibrage de l'offre disponible.

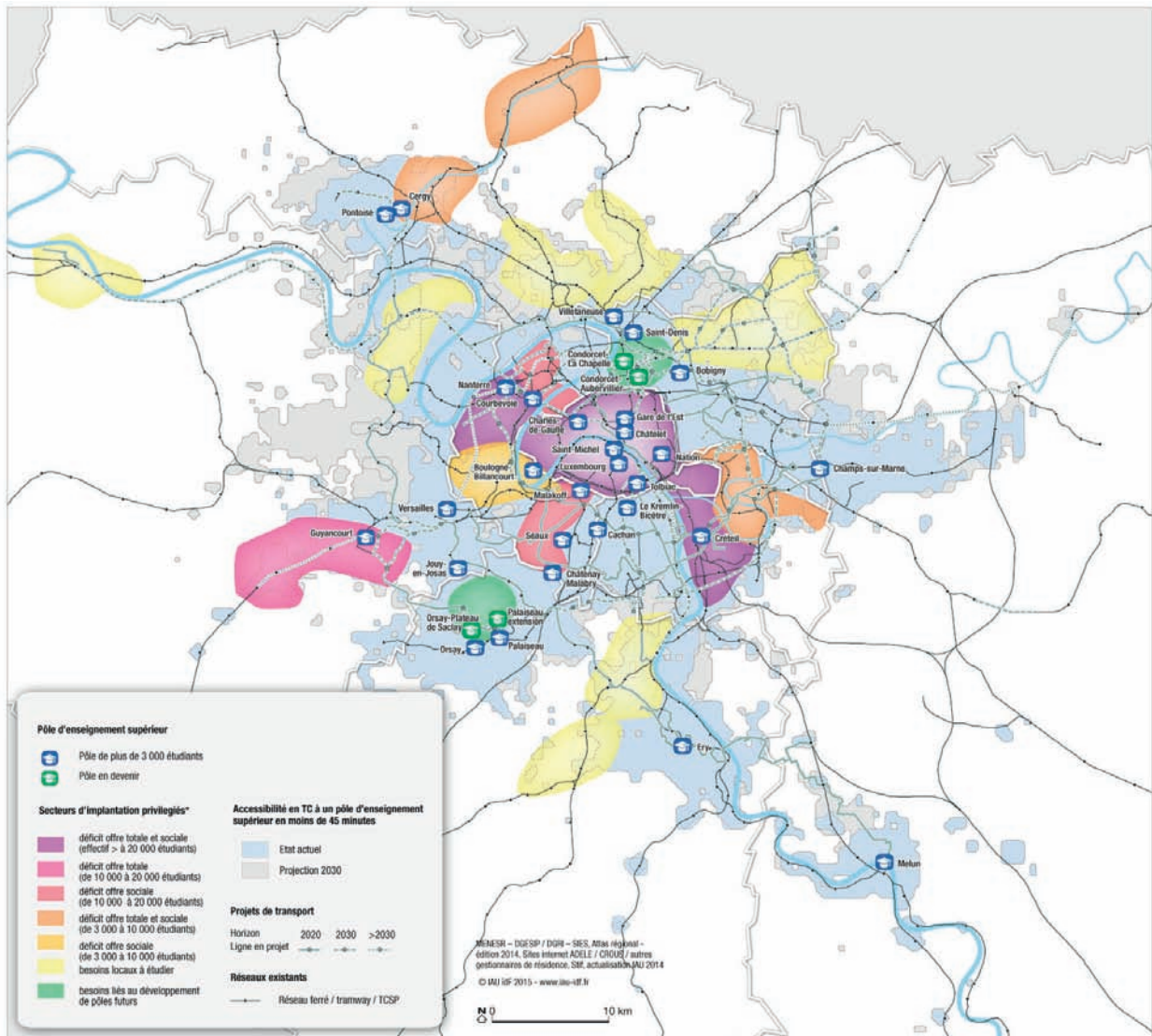
Poids de l'offre de logements étudiants rapportée aux effectifs par académie



Sources : Fichier Finess, Insee RP 2011, MENESR – DGESIP / DGRI – SIES, Atlas régional - édition 2014, Actualisation IAU idf septembre 2014.

© IAU idf 2015 - www.iau-idf.fr

Secteurs d'implantation privilégiés du logement étudiant



JEUNES ARRIVANTS ET NATIFS, DES LOGIQUES D'IMPLANTATION DIFFÉRENCIÉES, DES EFFETS DE CONCURRENCE SUR LES PÔLES LES PLUS ATTRACTIFS

On observe des logiques d'implantations spécifiques aux publics jeunes, générant des effets de concurrence plus ou moins forts pour l'accès à certains territoires. Les jeunes actifs venant s'installer dans la région sont ainsi nombreux à privilégier la capitale (1/3 y résident) ainsi que les pôles d'emplois des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne mais aussi certains pôles d'emplois périphériques riches en emplois privés ou publics (villes nouvelles, Versailles, Poissy, Saint-Germain en Laye ou Rambouillet dans les Yvelines, Meaux ou Melun en Seine-et-Marne, Etampes en Essonne. . .) Paris et les Hauts-de-Seine, qui regroupent 57 % des studios et deux-pièces de la région, accueillent 54 % des ménages arrivés depuis moins de cinq ans en Île-de-France.

Les territoires d'implantation privilégiés des étudiants nouvellement arrivés dans la région sont plus centraux que ceux des jeunes actifs. Ils s'installent en grande majorité dans la capitale et autour des principaux pôles universitaires. Les jeunes franciliens des départements périphériques, nombreux à vivre chez leurs parents et parfois de manière contrainte sont alors pénalisés à la fois par le manque d'offre locative adaptée dans leurs territoires et par la concurrence des jeunes arrivants, souvent plus qualifiés, dans l'accès aux logements locatifs bien placés.

1.4.2 Les enjeux du vieillissement : quelle offre spécifique ?

DES PERSONNES ÂGÉES PLUS NOMBREUSES ET PLUS AUTONOMES

Si les Franciliens vivent plus longtemps, ils tendent aussi à rester en bonne santé plus longtemps. Les Franciliens âgés sont de plus en plus propriétaires et de moins en moins dépendants d'une charge de loyer dans le secteur locatif libre. Mieux couverts par le système de retraites, leur situation financière apparaît, en moyenne, meilleure que celle des autres Franciliens. Ils sont aussi plus souvent motorisés, notamment en grande couronne. **L'impact du vieillissement de la population en termes de logement devrait donc avant tout se mesurer par les besoins induits en adaptation technique des logements et en structure d'accueil pour personnes dépendantes.** Ces besoins vont s'accroître, mais dans une moindre mesure que les effectifs des plus de 85 ans.

- **Un vieillissement lié à l'arrivée progressive des générations du baby-boom à l'âge de la retraite**

La part des Franciliens âgés de 60 ans ou plus a nettement progressé, passant de 16,6 % en 2006 à 18,3 % en 2011. Cette évolution tient principalement à l'arrivée progressive des générations du baby-boom à l'âge de 60-64 ans (+140 000 personnes, soit +29 %) et à l'augmentation des 85 ans et plus (+56 000 personnes soit +32 %) dont l'effectif avait diminué entre 1999 et 2006 du fait du passage des générations creuses nées pendant la première guerre mondiale (générations 1915-1919). **Le vieillissement est plus marqué en grande couronne, surtout en Seine-et-Marne, mais c'est à Paris (20,3 %) et dans les Yvelines (19,4 %) que la part des 60 ans ou plus est la plus forte, en Seine-Saint-Denis qu'elle est la plus faible (15,6 %).**

- **Une forte croissance des personnes très âgées attendue après 2030⁵⁷**

Selon le scénario tendanciel⁵⁸, les effectifs franciliens des plus de 60 ans devraient s'accroître d'environ 17 % entre 2011 et 2020, de 33 % d'ici 2030 et de 45 % d'ici 2040. Le poids des plus âgés - 85 ans ou plus - devrait croître plus vite et s'amplifier très fortement à partir de 2030 avec l'arrivée dans cette classe d'âge des générations du baby-boom (+34 % d'ici 2020, +52 % d'ici 2030 et +134 % d'ici 2040).

- **Des conditions de vie et de patrimoine qui s'améliorent**

Avec la progression de l'activité des femmes et la montée en charge des systèmes de retraite, **la situation financière des retraités continue de s'améliorer.** Ils sont par ailleurs plus souvent propriétaires que par le passé. Le niveau de vie moyen des ménages dont le référent fiscal est âgé de 60 à 74 ans dépasse de 14 % le niveau de vie moyen des Franciliens, celui des plus âgés (75 ans ou plus), de 7,3 %. **Le taux de pauvreté est plus faible après 65 ans, et s'est stabilisé depuis la crise alors qu'il s'est accru aux autres âges.** Il est de 6,3 % en 2011 contre 12 % en moyenne entre 30 et 64 ans. Les personnes âgées, surtout après 75 ans, vivent plus souvent en couple qu'auparavant, du fait de l'allongement de l'espérance de vie, ce qui contribue aussi à l'amélioration de leur niveau de vie. **Passé 85 ans, elles tendent à être moins souvent en collectivité** (maison de retraite, foyers, centres de soin. . .).

- **Des ménages plus autonomes et plus mobiles**

Les Franciliens sont plus nombreux à passer le cap des 60 ans, et ils sont aussi plus nombreux à le faire en bonne forme. Les gains d'espérance de vie s'accompagnent, jusqu'à présent de gains d'espérance de vie sans incapacités, même si les dernières enquêtes sur le sujet semblent indiquer une inflexion et une certaine stagnation des espérances de vie sans incapacités dans la période récente⁵⁹. Le vieillissement plus rapide en grande couronne est, jusqu'à présent, surtout le fait des adultes aux âges charnières de la retraite, entre 60 et 65 ans. Plus souvent propriétaires, ils sont aussi plus mobiles et disposent, plus que par le passé d'une voiture pour se déplacer.

57 De Biasi K, Louchart P, Horizon 2030 : le cœur de l'agglomération résiste mieux au vieillissement, Insee, IAU, note rapide n°599, 2012

58 Le scénario tendanciel suppose :

une stabilisation de la fécondité au niveau atteint en 2008,

une baisse de la mortalité au même rythme qu'à l'échelle de la France métropolitaine selon les tendances passées,

des quotients migratoires entre régions calculés entre 2000 et 2008, maintenus constants sur toute la période de projection,

un solde migratoire de la région avec l'étranger de +37 000 personnes.

59 Sieurin A, Cambois E, Robine, JM, Les espérances de vie sans incapacité en France : Une tendance récente moins favorable que dans le passé, Document et travail n°170, Ined, 2011

- **A l'horizon de 2030, davantage de personnes potentiellement dépendantes**

Ce sont surtout les dernières années de la vie qui génèrent le plus de besoins en matière de soin et d'accompagnement. « Les incapacités les plus sévères, impliquant éventuellement une situation de dépendance, n'occupent en moyenne que 3 années de vie pour les hommes et 5 années pour les femmes »⁶⁰. Avec l'allongement de la vie, l'âge de la « vieillesse » tend à reculer dans le temps. Selon l'Insee et l'ARS, la population de personnes potentiellement dépendantes devrait augmenter de moitié à l'horizon de 2030 en Île-de-France⁶¹ avec à la clé une forte hausse des besoins d'aide et de soins à domicile et de places en structure d'accueil.

- **Des besoins attendus plus forts en grande couronne**

D'ici 2030, la croissance des effectifs de personnes âgées de plus de 85 ans sera sensiblement plus forte dans les Yvelines et en Essonne. Après 2030, les évolutions vont fortement s'amplifier dans les autres départements. Selon l'étude de l'ARS, les besoins liés à la perte d'autonomie des personnes âgées vont s'accroître davantage en grande couronne, surtout en valeur relative.

UN SOUS ÉQUIPEMENT MANIFESTE EN ÉTABLISSEMENTS ADAPTÉS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

Le manque de places observé en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) induit pour nombre de personnes âgées un maintien à domicile dans de mauvaises conditions. Les établissements d'hébergement pour personnes âgées relèvent de trois statuts principaux : le secteur public, le secteur privé à but non lucratif (associations, ...) et le secteur privé à but lucratif.

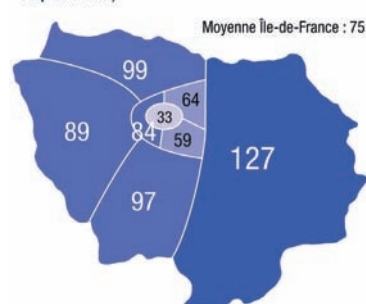
- **59 000 places en EHPAD en 2013, avec un taux d'équipement variable selon les départements**

En 2013, on dénombre en Île-de-France⁶², 59 297 places en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Les trois-quarts de l'offre en EHPAD relèvent du secteur privé, qu'il soit à but non lucratif (31 %) ou lucratif (43 %). Les EHPAD accueillent des personnes dans l'incapacité de vivre de manière autonome du fait de leur grand âge ou de leur état de santé. Pour accueillir des personnes âgées dépendantes, un EHPAD doit conclure une convention pluriannuelle avec le président du Conseil général et l'Agence régionale de santé (ARS) compétente en matière de d'autorisation et de tarification. Les EHPAD jouent ainsi désormais un rôle très important dans l'accueil des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou de maladies apparentées.

Le taux d'équipement, calculé à partir des capacités d'accueil effectivement installées pour 1000 habitants de 75 ans ou plus, est plus faible dans les départements centraux qu'en grande couronne : 33 pour 1000 à Paris contre 127 pour 1000 en Seine-et-Marne.

Taux d'équipement en EHPAD

(établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes)



Les taux d'équipement représentent le nombre de places effectivement installées au 30 mars 2013 pour 1000 personnes de plus de 75 ans vivant dans le département.

Source : Observatoire Régional de la Santé d'Île-de-France, 30 mars 2013

© IAU idF 2015 - www.iau-idf.fr

- **Une offre sociale décomptée au titre de la loi SRU**

Les EHPAD financés par des prêts locatifs sociaux PLS sont comptabilisés comme du logement social dans le cadre du décompte SRU. De ce fait, le développement de cette offre, qui correspond certes à des besoins réels, est souvent recherché par les collectivités devant accroître leur taux de logement social. Elle constitue en effet une alternative appréciée au logement familial : l'opposition des riverains, comme le coût des équipements locaux induits sont moindres.

Un double enjeu pour les opérateurs Hlm : élargir la palette de l'offre sociale et mener à bien des montages complexes

Les logements spécifiques, dont relèvent les établissements pour personnes âgées, occupent une place croissante et conséquente dans la production des bailleurs sociaux qui créent parfois à cet effet, et pour professionnaliser l'activité, des filiales, ou des directions dédiées.

Le logement thématique répond à une demande spécifique ; il permet de diversifier la production et d'être présent sur l'ensemble de la gamme des logements ; il fonctionne parfois aussi comme une « tête de pont », sur un territoire donné, en vue de la production à terme de logements sociaux familiaux.

Les bailleurs sociaux sont en général sollicités par la collectivité ou l'association gestionnaire, pour lesquelles ils travaillent « à la commande » tout en privilégiant une démarche itérative afin d'aboutir à un projet immobilier partagé.

Ces opérations impliquent généralement une ingénierie de montage complexe, avec des financements atypiques et diversifiés selon les départements.

Les bailleurs externalisent de façon quasi systématique la gestion de ces établissements auprès d'associations, de CCAS, conservant uniquement la gestion immobilière.

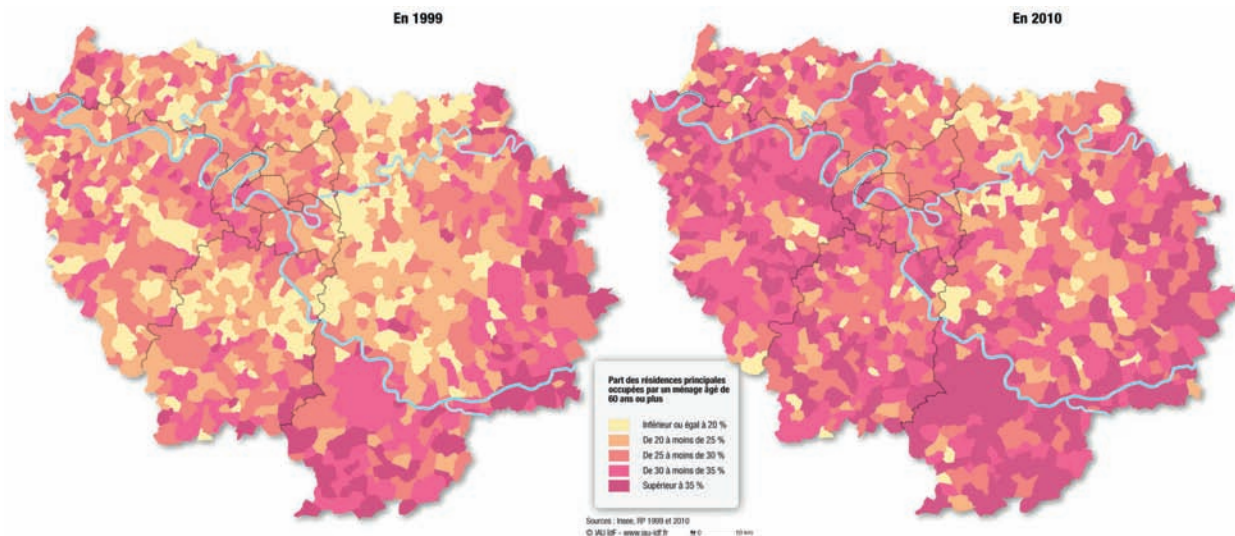
60 Cambois E, Laborde C, Robine JM, « La double peine des ouvriers : plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte », Ined, Population et Société n°441, 2008

61 Drieux S, Projections de population dépendante à l'horizon 2030 en Île-de-France : 76000 personnes âgées potentiellement dépendante supplémentaires d'ici 2030. Île-de-France à la page n°377, dec 2011

62 Source : Observatoire régional de santé Île-de-France, L'offre en établissements pour personnes âgées en Île-de-France en 2013, données au 30 mars 2013.

- **25 000 places en EHPA en 2013 destinées aux personnes âgées autonomes**

En 2013, on dénombre en Île-de-France⁶³, 25 356 places en établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA). Deux-tiers de cette offre relèvent du secteur public. Les EHPA s'adressent à des personnes valides et autonomes, qui peuvent avoir occasionnellement besoin d'être aidées. Ces structures représentent une formule intermédiaire entre le domicile et l'hébergement collectif et proposent des studios et deux-pièces indépendants avec possibilité de bénéficier de services collectifs. Elles répondent à des besoins de sécurité pour la personne vivant seule, de rapprochement familial, d'alternative à un logement devenu trop grand, etc. L'importance du parc en EHPA à Paris s'explique en partie par le poids des personnes âgées vivant seules et par l'importance d'un habitat collectif ancien, souvent dépourvu d'ascenseur. Mais les EHPA sont aussi confrontés au vieillissement et à la dépendance accrue de leur résidents, ce qui pose la question des passerelles à organiser en direction des EHPAD et de la mise aux normes des établissements, en matière de sécurité incendie notamment. La loi autonomie et dépendance de 2014 a d'ailleurs donné aux EHPA l'autorisation d'accueillir à hauteur de 10 % des personnes très dépendantes.



- **Des enjeux de rénovation, d'accessibilité physique et financière, mais aussi de diversification face aux nouveaux besoins**

La vétusté de certains établissements appelle des campagnes de rénovation. La sécurité incendie constitue un volet central dans l'adaptation du patrimoine à l'accueil croissant de personnes dépendantes. De nombreux bâtiments doivent aussi être repensés en termes d'accessibilité, mais aussi de rénovation énergétique. Le coût de l'hébergement dans ces structures est souvent élevé, notamment dans le secteur privé à but lucratif. La vente, la mise en location du logement d'origine et l'aide familiale s'imposent alors souvent pour faire face à une dépense peu prise en charge par le secteur public. Les EHPA comme les EHPAD peuvent disposer de places d'hébergement temporaire, à côté de l'offre d'hébergement permanent. La nécessité de développer l'accueil temporaire s'impose aujourd'hui de nombreux gestionnaires et devrait prendre de l'ampleur : il permet de préparer de façon progressive l'entrée d'une personne âgée en perte d'autonomie, de soulager les familles et les « aidants », etc.

« Les établissements d'hébergement pour personnes âgées, un large éventail de gestionnaires »

Les établissements de statut public peuvent être autonomes ou rattachés à un centre hospitalier ou gérés par une collectivité territoriale, notamment via les centres communaux d'action sociale. Les établissements privés à but non lucratif relèvent de fondations, d'associations (parmi lesquels on peut citer AREPA, AGEFO, COALLIA, ADEF, ARPAD). Quant aux établissements privés, ils peuvent appartenir à des personnes physiques ; à des sociétés commerciales de type SARL ou à des groupes spécialisés, parmi lesquels Korian Medica, ORPEA, DOMUSVI, etc., dont certains réalisent une part notable de leur chiffre d'affaire à l'étranger.

63 Source : Observatoire régional de santé Île-de-France, L'offre en établissements pour personnes âgées en Île-de-France en 2013, données au 30 mars 2013.

1.4.3 Les gens du voyage, quelle réponse publique à leurs modes d'habitat spécifiques

UNE POPULATION ET DES BESOINS DIVERS

- **Une population fragilisée aux origines variées et aux besoins diversifiés**

En Île-de-France, les gens du voyage représentent aujourd'hui environ 50 000 personnes (Uravif 2013⁶⁴). Gitans, Manouches, Roms dits de « Paris » ou « Yougoslaves », leurs communautés sont regroupées sous le terme de « Tsiganes ». Les Roms venus de Roumanie depuis les années 1990 n'entrent pas dans la catégorie administrative des « Gens du voyage » du fait de leur nationalité étrangère et de leur migration récente.

Les gens du voyage se sont historiquement déplacés en Île-de-France pour son attractivité économique. Une population aujourd'hui fragilisée par la disparition de leurs métiers traditionnels et un accès au marché de l'emploi de plus en plus difficile, entraînant une dépendance accrue aux politiques publiques. Les difficultés sociales auxquelles ils sont confrontés s'illustrent par une augmentation des pathologies liées à leurs conditions de vie : hygiène, accès aux soins médicaux en recul, niveau d'éducation en dessous de la moyenne, et une itinérance parfois contrainte, d'un territoire à l'autre. Une déterritorialisation qui déresponsabilise les acteurs institutionnels comme les collectivités concernées, et crée une absence de visibilité des besoins. La paupérisation accrue de la population s'accompagne d'un rejet culturel et structurel important qui s'illustrent par des installations aux marges de villes, dans des interstices, aux abords de grands axes routiers ou au sein d'espaces dissimulés (bois/forêts).

- **Des modes de vie entre itinérance, ancrage et sédentarisation**

D'un ménage à l'autre, la mobilité peut être volontaire ou subie. Certains sont mobiles quelques mois dans l'année avec un territoire d'ancrage défini, d'autres vivent en habitat fixe mais se déplacent pour des raisons économiques, familiales ou liées à la santé. La réduction des activités économiques liées au voyage, la scolarisation des enfants, le vieillissement, l'aspiration au confort, et le coût de la mobilité, tendent à renforcer les phénomènes d'ancrage et de sédentarisation, sans renoncer totalement au voyage. Tout comme leurs modes de vie, les formes d'habitat des Gens du voyage sont variées (caravane, caravane-habitation en dur, terrain équipé de toilettes, plus ou moins viabilisé).

L'habitat des gens du voyage : des diversités de formes



Sources : Drihl/SDAHGV
© IAU IdF 2015 - www.iau-idf.fr

L'itinérance contrainte (contribution FNASAT/ ANGVC)

L'itinérance contrainte (ou errance) caractérise une situation où les personnes vivant de manière permanente en caravane ne se déplacent plus volontairement. En Île-de-France, les associations franciliennes estiment en 2015 à 1 850 (à minima) le nombre de ménages en itinérance contrainte (ou errance). Leurs installations, sans droit ni titre, s'effectuent sur quelques communes et en fonction des opportunités (terre-plein d'un rond-point, parking désaffecté, champs, ...). À chaque nouvelle installation, l'objectif est de rester le plus longtemps possible avec l'espoir de voir leur situation se stabiliser. Selon le contexte (expulsions, pressions des habitants, des services de police, conditions de vie sur le terrain...), les durées d'installation peuvent ne pas dépasser quelques heures et s'étendre jusqu'à plusieurs mois.

Les motifs de nonaccès aux équipements d'accueil sont de plusieurs ordres. Des raisons économiques : un coût de l'emplacement et des fluides sur une aire d'accueil trop élevé sans aide au logement, et avec le remboursement d'emprunts pour la caravane et le véhicule tracteur. Des raisons institutionnelles : des règlements intérieurs parfois inadaptés (délai de carence entre les séjours, sanitaires et consommations des fluides non individualisés). Des raisons personnelles : un refus de promiscuité avec des familles considérées comme « perturbatrices ». En effet, il faut souligner que les Gens du voyage ne forment pas une seule communauté souhaitant vivre ensemble. Des raisons pratiques : Une offre inexistante d'aires permanentes d'accueil dans certains territoires, la fermeture de l'équipement existant ou encore la taille inadaptée de certains groupes aux capacités d'accueil.

Le transfert de compétence à un EPCI permet aux communes membres de ne réaliser qu'un équipement d'accueil en mutualisant le nombre de places obligatoires selon le schéma départemental. Dès lors, elles bénéficient toutes de la procédure d'évacuation fixée par la Loi Besson, sans pour autant proposer un accueil. En dehors des possibilités légales de stationnement, ces ménages rencontrent de grandes difficultés pour s'installer sur une parcelle privée leur appartenant ; ceci du fait de l'interdiction d'installation des résidences mobiles inscrite de manière récurrente dans les documents d'urbanisme des communes ou du refus des collectivités d'accorder les raccordements à l'eau et à l'électricité.

64 Le dénombrement des gens du voyage est ancien. Les données Uravif font référence à un recensement de la fin des années 90 ; aucun suivi statistique n'a vraiment été réalisé depuis. Les analyses rapportées à la population sont donc souvent sous-estimées.

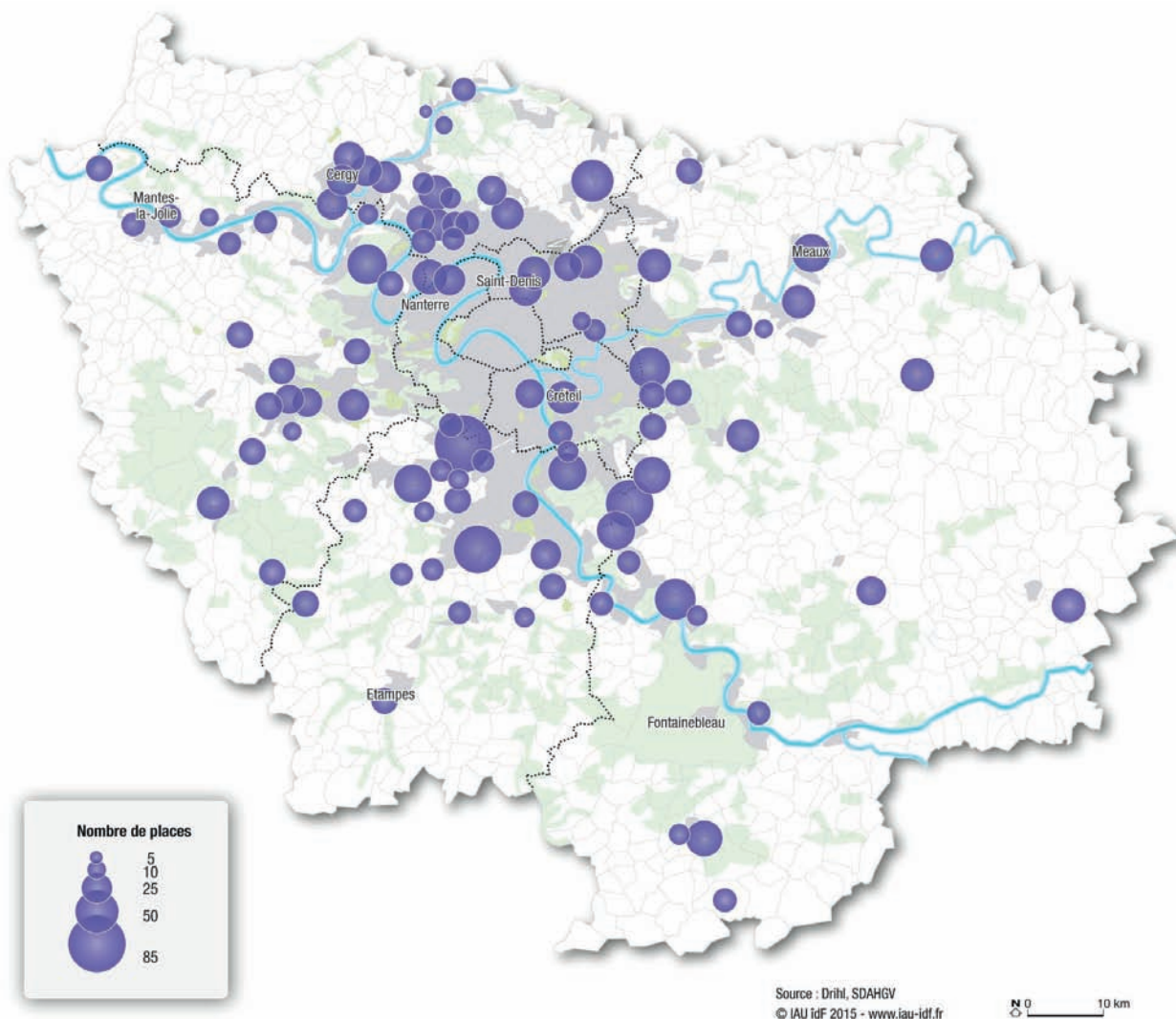
L'ACCUEIL : UNE RÉPONSE PUBLIQUE INSUFFISANTE

- **Des obligations progressivement instituées mais des objectifs non atteints.**

La loi du 5 juillet 2000, dite loi «Besson», oblige les communes de plus de 5 000 habitants à participer à l'accueil des gens du voyage. Le schéma d'accueil et d'habitat départemental des gens du voyage doit définir les secteurs géographiques d'implantation des aires d'accueil et les communes où celles-ci seront réalisées. Il détermine également les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels, soit les aires de grand passage. La loi précise que les aires d'accueil, qui ont vocation d'habitat, doivent être situées au sein ou à proximité des zones urbaines.

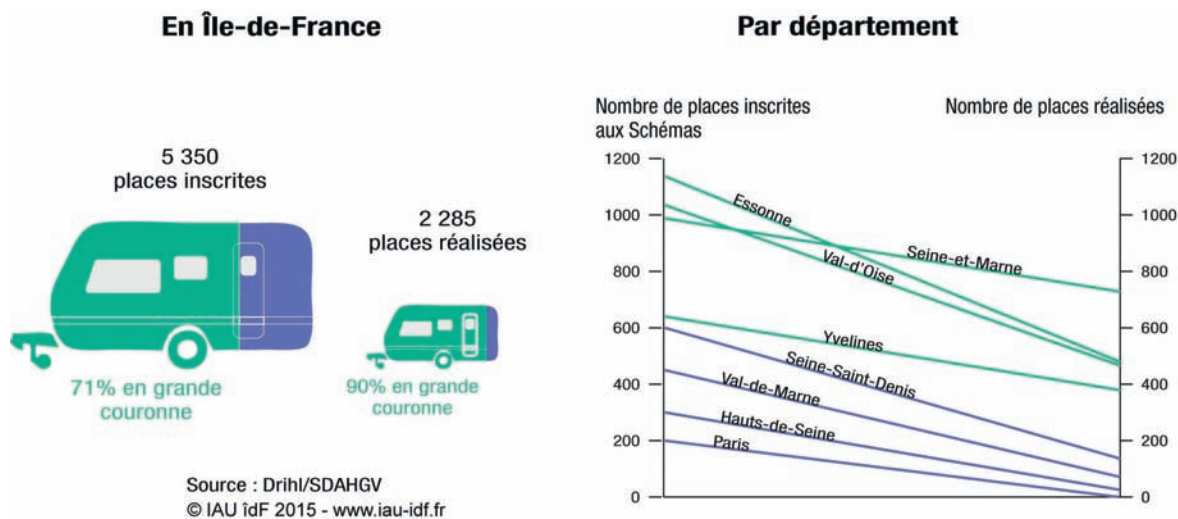
Les premiers schémas prévoyaient 5 350 places en Île-de-France. En février 2015, la Drihl recense 2 285 places ouvertes en aire d'accueil, soit moins de 43 % des objectifs initiaux.

Les aires d'accueil pour les gens du voyage au 1^{er} janvier 2015



Les objectifs d'accueil en 2000 et les places réalisées en 2015 par département

Les schémas d'accueil et d'hébergement des gens du voyage



Les objectifs en 2000 et réalisations en 2015

Au manque de places d'accueil s'ajoutent des phénomènes d'embolisation. La durée du séjour est juridiquement limitée à 5 mois maximum, sauf dérogation d'ordre scolaire. L'objectif de cette contrainte est d'assurer une rotation, mais une forme de protectionnisme est en œuvre, et certaines familles élaborent des stratégies pour conserver leurs emplacements. Concernant les aires de grand passage et la faiblesse de réalisations (3 en Île-de-France), les services de l'État sont aujourd'hui invités à se mobiliser pour identifier le foncier mobilisable.

• Le schéma départemental, un outil inégalement mobilisé et peu contraignant

Un retard important a été pris dans l'élaboration et l'approbation des premiers schémas départementaux, et l'annulation d'un certain nombre a retardé leur mise en œuvre. Leurs révisions se sont également étalées sur plusieurs années, différant la réalisation de leurs objectifs. Aujourd'hui, parmi les huit départements franciliens, cinq schémas sont approuvés pour la période 2014-2020, celui du Val d'Oise l'étant pour la période 2011-2017. Le schéma du Val-de-Marne est en cours de révision depuis 2007, et celui de Seine-Saint-Denis en cours d'approbation depuis 2014.

D'un département à l'autre, les schémas sont inégaux. Les diagnostics sont plus ou moins pertinents en fonction du niveau de concertation et des méthodes d'estimation des besoins. Les objectifs sont énoncés de manière parfois imprécise, notamment quant à la localisation des aires de grand passage. La réglementation incite les collectivités locales à se mobiliser sur la réalisation d'aires d'accueil, qui peuvent être subventionnées par le Conseil régional, mais aucune pénalité n'est prévue en cas de non-respect de cette dernière. Et le pouvoir de substitution préfectoral n'est aujourd'hui pas appliqué.

• Des enjeux qualitatifs

Créées en priorité au sein des zones économiques ou naturelles, isolées du tissu urbain, l'implantation spatiale des aires d'accueil en fait souvent des lieux de relégation. Les terrains sont généralement éloignés, enclavés, et parfois exposés à des nuisances sonores et atmosphériques.

L'accompagnement social des gens du voyage est aujourd'hui mieux pris en compte dans les schémas révisés, et notamment en termes de scolarisation, d'insertion professionnelle et d'accès à la santé. Les besoins de sédentarisation sont abordés, parfois recensés (Seine-et-Marne) mais le schéma départemental, limité à l'accueil, n'a pas vocation à y répondre et ne fixe pas d'objectifs en matière d'habitat adapté.

• En complément de l'accueil : la nécessité d'un habitat adapté (Source Fnasat)

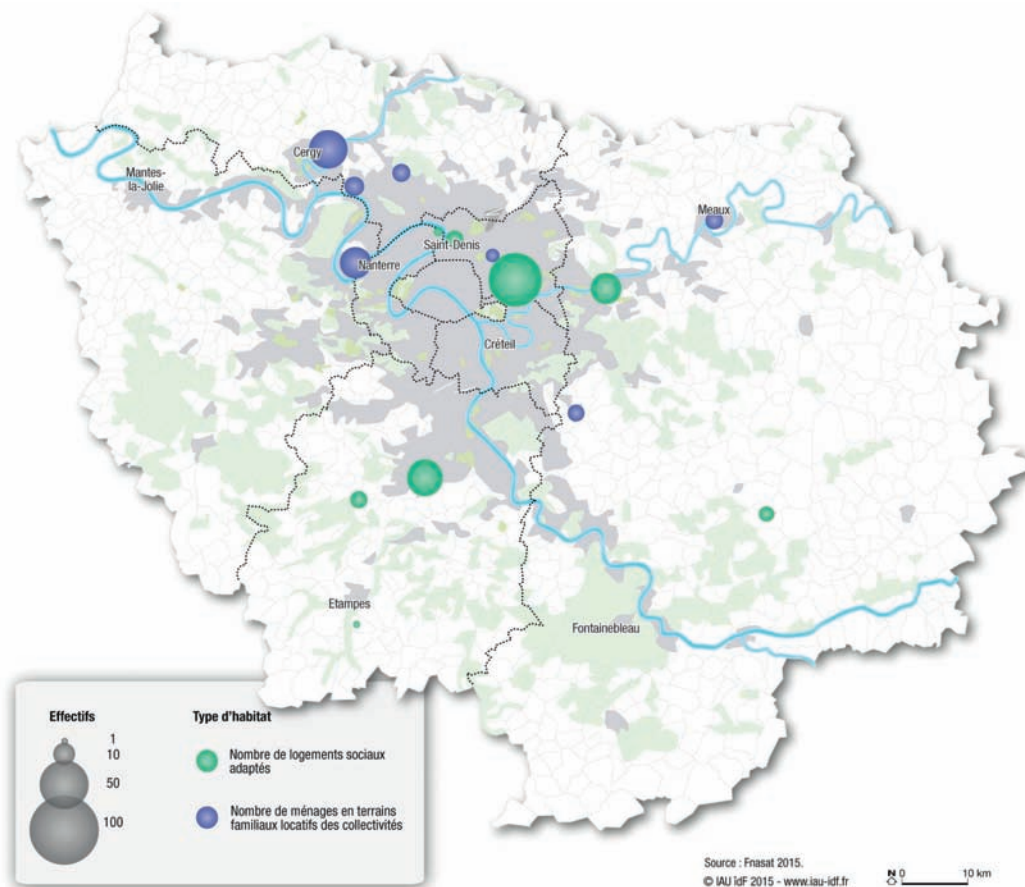
La loi de 2000 ne prévoit aucune obligation en matière d'habitat adapté. Les acteurs associatifs s'accordent pour estimer que 75 % des ménages des gens du voyage franciliens expriment un désir d'ancrage en Île-de-France. Les besoins insatisfaits, liés à leur sédentarisation ont des conséquences variées (occupation de terrains publics ou privés, itinérance forcée du fait des expulsions, acquisition de terrains non constructibles ou sédentarisation sur des aires d'accueil ponctuelles).

- **Définir les besoins en habitat adapté**

En prenant en compte les situations de non-accès à l'habitat et de mal-logement⁶⁵, les besoins en habitat concerneraient à ce jour 5 145 ménages à minima, selon les associations franciliennes. L'habitat des Gens du voyage est à différencier de l'accueil qui concerne les équipements de gestion de la circulation de ces personnes. Malgré cette différenciation, l'habitat et l'accueil sont complémentaires et l'articulation entre les politiques publiques dans ces domaines est nécessaire.

Dans sa forme, l'habitat des Gens du voyage est composé des résidences mobiles (associées ou non à des constructions légères ou en dur) et du lieu où elles sont installées, le tout portant la dénomination de terrain familial. Il répond à un désir d'ancrage local mais pas systématiquement à une sédentarisation irréversible, qui irait à l'encontre de l'itinérance comme repère culturel. La forme de cet habitat est étroitement liée à des pratiques sociales, familiales et professionnelles : métiers exercés, vie en famille plus ou moins élargie, relation au reste du groupe, pratique ou non du voyage, etc. De cette adaptation de l'habitat des Gens du voyage, qu'il relève d'une initiative privée ou bien publique, provient le terme d'habitat adapté, aujourd'hui communément admis.

L'habitat adapté des gens du voyage en 2015



- **L'offre en habitat adapté à destination des Gens du voyage**

En Île-de-France, cette offre se caractérise par le logement social adapté et par le terrain familial locatif. En 2015, on recense quatorze opérations : six opérations de logements sociaux (128 au total), sous la forme de petits habitats dédiés spécifiquement aux besoins des gens du voyage, et sept terrains familiaux locatifs (soit 84 ménages) qui privilégient majoritairement la présence d'un habitat en caravane.

- **Un besoin de connaissance partagée et d'harmonisation des définitions employées**

L'absence d'outils de suivi et de partage entre les territoires rend difficile l'estimation des besoins à l'échelle régionale. Cela s'illustre par la diversité du vocabulaire utilisé pour désigner les lieux d'accueil, par une hétérogénéité des méthodes d'estimation des besoins, et par des disparités de réalisations et de gestion (cahiers des charges, règlements, tarifs). Un déficit de connaissance partagée, notamment par les acteurs du foncier, comme les propriétaires publics, les aménageurs et les opérateurs, et qui se traduit, entre autre, par des dispositifs de planification (SCOT, PLU, PLH) parfois discriminants. La préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, comme la protection des sites, venant justifier la disqualification d'installations préexistantes.

⁶⁵ Expulsion d'aires d'accueil, demande de rénovation d'habitat, bénéficiaires d'un parcours social spécifique...

UNE OFFRE DE LOGEMENTS QUI NE PEUT RÉPONDRE AUX BESOINS DE TOUS LES FRANCILIENS

SYNTHÈSE DES ENJEUX

DES NIVEAUX DE PRIX HISTORIQUEMENT ÉLEVÉS, UN IMPACT POUR TOUS:

- En dépit de la stabilisation récente du niveau des prix et des conditions de crédit très favorables, le volume des ventes de logements neufs est orienté à la baisse ;
- Jeunes et ménages modestes sont quasiment exclus du marché de l'accession ;
- Des choix résidentiels plus contraints, de nouvelles fragilités vis-à-vis du logement
 - *Des tensions entre choix du logement et choix d'une localisation résidentielle*
 - *Un accès au logement difficile et des conditions de vie dégradées pour les ménages les plus fragiles, notamment les familles monoparentales*
 - *Des difficultés qui touchent également les classes moyennes*
- Des niveaux de loyers rendus supportables par les aides au logement : un rôle stabilisateur déterminant pour les locataires
 - *Près d'un million de foyers franciliens perçoivent une aide au logement. Leur nombre est en constante augmentation;*
 - *Ce sont pour l'essentiel des locataires dont le taux d'effort est sensiblement atténué par ces aides;*

UNE PRODUCTION NEUVE INSUFFISANTE : 45 000 LOGEMENTS CONSTRUITS PAR AN DEPUIS 20 ANS, POUR DES BESOINS ÉVALUÉS À 70 000 LOGEMENTS PAR AN.

- Cette construction qui a connu une légère embellie au cours des dernières années, se répartit de façon égale entre le cœur de l'agglomération (Paris et la proche couronne) et les départements de grande couronne, surtout au pourtour de l'agglomération ;
- Les leviers fiscaux jouent un rôle déterminant dans le soutien de cette production, elle-même affectée par l'instabilité de la législation ;
- On assiste à une concentration de la promotion privée et un recentrage de l'activité dans trois directions : les logements pour investisseurs en quête de défiscalisation, les ventes en VEFA aux bailleurs sociaux, les résidences spécialisées ;

UNE PRODUCTION LOCATIVE SOCIALE SOUTENUE MAIS UNE DEMANDE CROISSANTE DE LOGEMENTS TRÈS SOCIAUX :

- Au cours de la dernière décennie, le logement social représente le quart de la production et on peut noter une forte hausse des projets financés au cours des dernières années ;
- Parmi ces logements sociaux, les PLAI destinés aux ménages les plus modestes représentent 10% de la production de la dernière décennie et près du quart des projets récemment agréés ;
- Mais dans le même temps, la demande reste élevée, avec 578 000 demandeurs, et très sociale : 71% de la demande de logements sociaux émane de ménages de cette catégorie la plus sociale (PLAI).

DES DISPARITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES QUI SE CREUSENT :

- Le renforcement de la hiérarchie du marché immobilier francilien (prix et loyers du secteur libre) éloigne les accédants à la propriété du centre de l'agglomération ;
- Certes, la loi SRU contribue à un léger rééquilibrage de la localisation du logement social mais celui-ci ne peut être que très progressif et moins de 40 communes concentrent 50 % du parc social ;
- Dans le parc social, le vieillissement de la population s'accompagne d'une baisse de la mobilité... et du nombre d'attributions.

DES ENJEUX D'AMÉLIORATION DE LA CONNAISSANCE ET DES OUTILS D'OBSERVATION SUR :

- La réalité des volumes de la construction et des coûts des opérations
- Les financements publics consacrés au logement en Ile-de-France (Comptes Régionaux du Logement ?)
- Un manque d'outils d'observation du parc privé en pleine mutation
- Les pratiques des acteurs en matière d'attributions, de prévention des expulsions

2 UNE OFFRE D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT QUI PEINE À RÉPONDRE AUX BESOINS DES PERSONNES DÉFAVORISÉES OU EN SITUATION D'EXCLUSION

2.1 Face au constat d'une massification et d'une diversification des besoins, un enjeu permanent d'adaptation

La région Île-de-France a toujours joué un rôle important de territoire d'accueil de primo-arrivants précaires, qui s'explique notamment par une offre d'emplois et de services particulièrement attractive pour ces populations. Dans un contexte de mobilités accrues et de migrations, nationales et internationales, l'attractivité du territoire se confirme. Ces arrivées sont depuis peu caractérisées par un double mouvement : elles se massifient, sous l'effet notamment des conflits armés au Moyen Orient et en Afrique et – fait relativement récent – s'opèrent parfois sans aucune préparation ou solution d'hébergement sur place.

En outre, des processus de précarisation nouveaux, ou renforcés, conduisent à la perte, et éventuellement à l'absence durable, de logement. La précarisation du travail alimente ainsi un public de travailleurs pauvres, qui ne remplit plus les conditions de solvabilité nécessaires pour accéder à un logement ; l'évolution des cellules familiales se traduit par des phénomènes de rupture qui amènent dans les dispositifs d'accueil des jeunes, des mères de famille, des pères isolés, qui se retrouvent brutalement sans solution de logement ; l'évolution des prises en charge sanitaires et hospitalières conduit à renforcer la présence des personnes confrontées à des problématiques de santé, notamment psychiatriques, dans les dispositifs d'accueil généralistes... ; des personnes vieillissantes, précarisées par la baisse de leurs ressources, commencent à solliciter le dispositif d'accueil, d'autres ne parviennent pas à en sortir.

2.1.1 Une sollicitation accrue des dispositifs et une diversification des profils

L'augmentation de publics précaires sans logement se traduit par une sollicitation toujours plus forte de dispositifs d'accueil, qui tentent de s'adapter, mais toujours avec un temps de retard, à l'évolution des besoins. Plus de 60 000 personnes sollicitent quotidiennement le dispositif d'hébergement financé par l'Etat début 2015, et le dispositif d'urgence et de mise à l'abri continue de voir progresser ses capacités ; près de 50 000 recours au titre du droit au logement opposable ont été déposés dans la région en 2014 contre un peu plus de 40 000 en 2009.

La massification du public précaire sans logement s'accompagne d'un mouvement extrêmement marqué de féminisation et de « familiarisation » : si cette tendance est repérée depuis plus d'une décennie dans les dispositifs d'accueil, elle a pris depuis deux ou trois ans des proportions réellement inédites. A titre d'exemple, le 115 de Paris comptabilisait plus de 20 000 appels d'isolés et plus de 10 000 appels de familles en 2006 ; en 2014, le volume d'appels en provenance d'isolés reste sensiblement le même, mais plus de 30 000 appels de familles sont comptabilisés. La diversification des profils de personnes accueillies se fait ainsi en faveur des familles et des enfants mineurs en bas âge. Cette évolution se confronte à des dispositifs d'accueil et d'accompagnement historiquement développés autour de l'accueil des hommes isolés et désocialisés, en cours d'adaptation à leurs nouveaux publics.

Ces dernières années, l'ensemble des dispositifs a connu une évolution notable pour tenter de s'adapter progressivement à la massification et la diversification des besoins observés. Aussi, des améliorations sont à souligner avec :

- une augmentation de l'offre en hébergement et logement adapté importante en trois ans⁶⁶ (2011 - 2014) en faveur de l'urgence, avec un doublement des capacités de prise en charge en nuitée hôtelière (+116 %), le doublement des capacités d'accueil du dispositif d'intermédiation locative Solibail et une augmentation progressive du nombre de logements en pension de famille (+ 33 %).
- Une mobilisation accrue des différents réservataires, et en particulier l'Etat sur le contingent préfectoral, en faveur des publics dits « prioritaires » avec pour conséquence, un nombre de ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO relogés, multiplié par 4 entre 2009 et 2013.

Pour autant, l'ensemble des dispositifs reste sous pression constante, confronté en amont à une demande qui augmente rapidement et en aval à une absence de logements abordables aux ménages les plus précaires.

2.1.2 Une connaissance des publics qui reste encore partielle et biaisée car fondée sur l'observation des dispositifs existants

L'ensemble de ces personnes peut avoir recours (régulièrement, ponctuellement ou exceptionnellement) au dispositif de veille sociale (accueil de jour, maraude, 115) ainsi qu'au dispositif d'hébergement d'urgence (CHU et hôtel) et d'insertion (CHRS, logement adapté, intermédiation locative...). La connaissance des publics précaires sans logement, de leurs caractéristiques et de leurs parcours sur le territoire est, dans les faits, fondée principalement sur l'observation des dispositifs existants.

⁶⁶ Source : suivi du secteur DRIHL-AHI / DGCS (évolution entre le 30 juin 2011 et le 30 juin 2014)

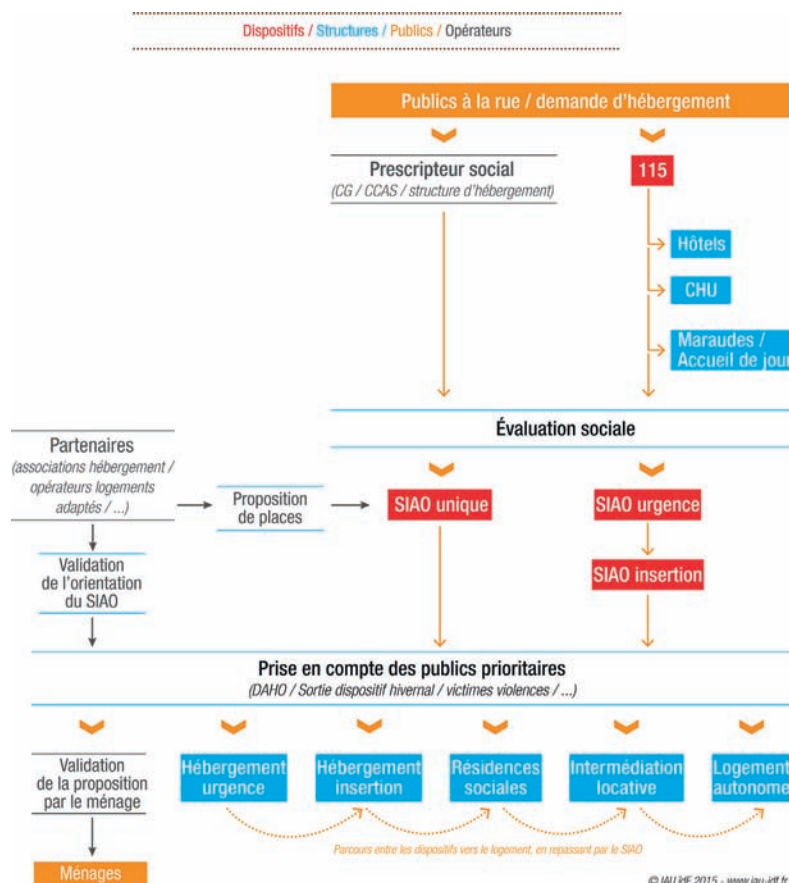
Cette connaissance reste partielle, puisqu'elle « exclut » de fait les publics n'ayant pas recours aux dispositifs d'accueil, tout en restant très peu capable de rendre compte de l'instabilité des parcours au sein même du champ formé par ces dispositifs. En effet, l'absence de logement va généralement de pair avec la mobilisation dans le temps de différents types de solution d'accueil (ou de non accueil) et l'expérience de nombreux allers-retours entre différentes situations. L'enquête de l'INSEE⁶⁷ auprès des sans domicile de l'agglomération parisienne identifie ainsi trois « parcours-types » : l'alternance entre l'hébergement en institution, chez un tiers et la rue ; l'hébergement durable dans le dispositif institutionnel ; la seule expérience de la rue.

La connaissance se heurte également à la très grande complexité d'un dispositif d'accueil qui multiplie les modes de prise en charge et de financement, les opérateurs, les lieux de gouvernance. Ainsi que l'illustre le schéma du « circuit de l'urgence au logement » :

- les publics précaires sans logement vont avoir affaire à des structures ou modes d'accueil qui ont des vocations diversifiées selon leurs publics cibles et leur projet social. Pour la mise à l'abri en urgence, il s'agit des centres d'accueil de jour et de nuit, des centres d'hébergement d'urgence, des chambres d'hôtel. Hors mise à l'abri, une série de « produits » peuvent accueillir de manière provisoire les ménages précaires ne parvenant pas, par leurs propres moyens, à accéder à un logement (CHRS, résidence sociale, intermédiation locative...).
- Pour orienter les personnes dans l'ensemble de ce champ, deux grands dispositifs de mise en relation de l'offre et de la demande sont créés : le numéro d'urgence 115, qui recueille les demandes de mise à l'abri et oriente vers des hébergements d'urgence ; les services intégrés d'accueil et d'orientation qui ont pour vocation de centraliser la demande, aussi bien d'urgence que d'insertion, et, à partir d'une évaluation sociale de la situation des ménages de les orienter vers l'accueil le plus adapté (dont le logement autonome). La loi ALUR entérine le principe de l'intégration de ces deux dispositifs (115 et SIAO).
- pour aider à l'orientation des personnes, l'ensemble des services sociaux (des Conseils départementaux, des villes, des associations...) peuvent se faire prescripteurs et faire l'évaluation sociale nécessaire, avec une préconisation d'orientation.

Les étapes proposées aux personnes sans logement au sein du dispositif d'accueil de la rue à l'accès au logement ne sont pas à comprendre dans une logique d'escalier et de progression au sein d'un dispositif. Au contraire, ces différents modes d'accueil doivent être compris comme une offre large, permettant de s'adapter aux spécificités de chacun. Par exemple, une personne en rupture familiale obligée de recourir au 115 et au dispositif d'accueil d'urgence pourra être tout à fait en capacité, une fois réglées quelques formalités, d'accéder à nouveau à un logement autonome. En théorie, l'organisation du dispositif doit permettre cette souplesse et cette adaptation.

Schéma du circuit de l'urgence au logement des plus fragiles : étapes et dispositifs de prise en charge



67 INSEE, « Dans l'agglomération parisienne, un sans-domicile sur deux n'a jamais eu de logement personnel », A la page, n° 424, juin 2014.

2.1.3 Le SIAO, une mission de coordination et d'observation en cours de structuration

Dans ce paysage émietté, la création des Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) a permis de progresser dans une approche d'ensemble des parcours des personnes dans le circuit institutionnel qui conduit de l'urgence sociale au logement.

Les SIAO sont des outils opérationnels conçus dans le cadre de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées de novembre 2009. Dans leur période de mise en place, ils ont été créés selon un découpage urgence / insertion, avec des opérateurs distincts la plupart du temps. Ils vont devenir des plateformes départementales uniques en matière d'hébergement d'urgence, d'insertion, et de logement adapté.

La loi ALUR renforce en effet l'existence juridique des SIAO en leur donnant une base législative dans le cadre du Code d'Action Sociale et des Familles (CASF : L345-2) ; elle réaffirme le principe d'un SIAO unique dans chaque département, intégrant le 115. Les principales missions assignées au SIAO sont les suivantes : le recensement de toutes les places du parc d'hébergement et de logement adapté, la gestion du service d'appel téléphonique d'urgence « 115 » et la production de données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif. En Île-de-France, le passage au SIAO unique n'a pas encore été opéré sur tous les départements : par exemple dans le Val-de-Marne ou à Paris le dispositif SIAO reste scindée en deux SIAO dont le fonctionnement reste distinct et entre lesquels le niveau d'intégration d'articulation reste très variable (utilisation d'un logiciel unique, partage de locaux, coordination dans le suivi des dossiers des ménages, etc.). Le passage au SIAO unique renvoie plus globalement à l'amélioration du partenariat local des acteurs de l'urgence et de l'insertion au service des parcours des personnes et de leur suivi.

Quatre ou cinq ans après leur installation, les SIAO commencent à s'installer dans le paysage et à remplir leurs missions de régulation des orientations, de coordination des acteurs et de contribution à l'observation. Mais pour l'instant, l'existence de ces plateformes n'a pas encore permis d'améliorer nettement la qualité et la fluidité des parcours (qui se heurtent de fait à une insuffisance nette d'offre d'accueil) ni d'homogénéiser les pratiques d'observation, ce qui explique la difficulté à construire un diagnostic solide et objectif sur ce champ de politique publique.

C'est pour pallier ces difficultés que la conférence régionale des SIAO a été lancée en 2013 (anticipant la loi ALUR qui prévoit l'organisation, par le préfet de région, d'une coordination régionale des SIAO). Réunissant en réunion plénière les directeurs des 14 SIAO franciliens (13 depuis l'unification de celui du 95), la conférence régionale des SIAO a, durant l'année 2014, poursuivi ses travaux sur « l'observation sociale des populations », et sur « l'harmonisation des pratiques des 115 ». A également été signé en novembre 2014 le protocole de partenariat pour la réfiguration d'un observatoire francilien des personnes à la rue ou hébergées (OFPRUH).

2.2 Des publics de plus en plus diversifiés, qui bousculent les réponses traditionnelles en matière de veille et d'urgence sociales

Le dispositif de veille sociale et d'hébergement d'urgence a dû s'adapter ces dernières années à l'évolution des publics, tant en nombre qu'en termes de problématiques rencontrées par les personnes prises en charge. Qu'il s'agisse de familles avec enfants, de personnes souffrant de troubles psychiatriques, de personnes primo-arrivantes sur le territoire français, de SDF avec un long parcours à la rue, ou encore de jeunes en rupture familiale, les problématiques en termes de mise à l'abri et de modalités de prise en charge se posent différemment et nécessitent des réponses adaptées.

2.2.1 Un repérage et une orientation des personnes à la rue complexes, mais un enjeu essentiel pour leur prise en charge

Institué par la loi relative à la lutte contre l'exclusion de 1998, et renforcée par la loi MLE du 25 mars 2009, le dispositif de veille sociale a pour rôle d'informer et d'orienter les personnes sans abri. Responsabilité de l'Etat au regard de son rôle de garant de la solidarité nationale, ce dispositif repose sur des structures de premier accueil et d'orientation : les équipes mobiles ou maraudes, en charge d'aller à la rencontre des personnes sans logement dans l'espace public ; les accueils de jour et de nuit qui proposent divers services, en complément des structures d'hébergement ; les 115, plateformes téléphoniques qui réceptionnent les demandes de mise à l'abri et d'hébergement d'urgence.

LES MARAUDES : UNE INTERVENTION AUPRÈS DES PERSONNES LES PLUS EN MARGE DES DISPOSITIFS, UN MAILLAGE QUANTITATIF ET QUALITATIF QUI S'ÉTOFFE MAIS DE MANIÈRE ENCORE PEU COORDONNÉE

Les maraudes s'adressent principalement à des personnes sans abri aux marges des dispositifs d'accueil, ou qui les fréquentent de manière irrégulière. Les rapports d'activité identifient principalement les profils suivants : des hommes seuls en grande exclusion, des jeunes en errance, des femmes isolées souffrant d'importants troubles psychiatriques.

Depuis 2008, les moyens alloués par l'Etat aux équipes mobiles ont permis d'augmenter le nombre des maraudes et la couverture géographique du territoire francilien. En 2014, 24 maraudes professionnelles intervenaient en Île-de-France, dont 13 à Paris, représentant 137 ETP financés par l'Etat. Doivent être ajoutées des maraudes financées par des institutions et établissements publics (RATP...) et un très grand nombre de maraudes bénévoles, qui distribuent souvent nourriture et vêtements. Les collectivités territoriales peuvent, de leur côté, financer ou co-financer une partie de ces maraudes, notamment en période hivernale, où le dispositif est renforcé.

Les équipes mobiles poursuivent des objectifs sensiblement différents selon leur degré de professionnalisation, la nature du projet associatif, leurs lieux et temps (journée, nuit) d'intervention, le type de public rencontré. On peut distinguer des missions d'« urgence sociale » qui visent principalement à prendre en charge et orienter, dans l'urgence, des ménages nouvellement arrivés à la rue ; des maraudes d'« intervention sociale » qui initient un accompagnement social et ont pour objectif de maintenir un lien avec des personnes vivant durablement à la rue, tout en leur apportant des premiers secours et en les mettant à l'abri lorsqu'elles le souhaitent ; des maraudes « spécialisées » qui interviennent auprès de publics ciblés (familles Roms, maraudes psy précarité...)...

Malgré l'amélioration du maillage territorial, certains territoires restent encore peu couverts : les départements de grande couronne, très étendus, ne sont pas totalement couverts par les maraudes. Les difficultés d'intervention des équipes mobiles sont particulièrement prégnantes sur les grands espaces verts/boisés, pouvant pourtant accueillir cabanes et abris de fortune. Soulignons à ce titre l'existence de maraudes spécifiques intervenant dans des cadres particuliers : des équipes mobiles travaillent spécifiquement dans le bois de Vincennes, deux équipes de la Croix Rouge interviennent sur les deux aéroports et la RATP dispose d'une équipe mobilisée dans le métro. La diversité des missions assurées par les équipes mobiles et des territoires couverts souligne l'enjeu de la coordination de ces différents acteurs et la nécessité d'une organisation territoriale afin de s'assurer de l'efficacité globale de ce dispositif de premier accueil. Dans certains départements (Paris, Seine-Saint-Denis), une amélioration de la coordination est constatée par les acteurs locaux⁶⁸, mais de manière générale, le fonctionnement de ces équipes est jugé insuffisamment coordonné, l'observation de leurs missions et de leur impact parcellaire. L'articulation avec les 115, encore faible il y a quelques années, a progressé : dans la plupart des départements, des places sont réservées pour les personnes identifiées par les maraudes (en fin de soirée, si les places sont inoccupées, elles sont récupérées par les 115). Selon les départements, le nombre de ménages rencontrés par les maraudes est très variable et reste difficile à évaluer. Selon la coordination des maraudes parisiennes, environ 3 000 personnes seraient installées durablement à la rue à Paris. Alors que ces équipes sont fréquemment confrontées à des personnes souffrant de troubles psychiques ou psychiatriques, elles manquent encore de moyens et notamment de professionnels pour intervenir auprès d'eux.

Ce dispositif présente le mérite d'« aller vers » les personnes les plus en marge. Cependant, certains publics restent peu visibles dans l'espace public et, par conséquent, peu connus, y compris des équipes mobiles. Il s'agit notamment des femmes isolées ainsi que des jeunes en rupture familiale et souvent en errance.

LES ACCUEILS DE JOUR : UNE GRANDE DIVERSITÉ DANS L'ÉVENTAIL ET LA QUALITÉ DES SERVICES PROPOSÉS ET UN MAILLAGE TERRITORIAL INÉGAL SELON LES DÉPARTEMENTS

Les accueils de jour forment un complément majeur à l'hébergement d'urgence. De la réponse aux besoins primaires à l'accès à la santé et aux droits, ces lieux offrent un large panel de services, très variables d'une structure à l'autre : laverie, domiciliation, bagagerie, restauration, etc. Ils représentent également un lieu privilégié de re-création du lien social, condition préalable à la réinsertion des personnes à la rue, et/ou en situation de grande exclusion. Dans le cadre d'une prise en charge basée sur l'anonymat, la convivialité et l'écoute, ils permettent d'orienter les personnes sans domicile vers les différents partenaires, à commencer par le secteur de l'hébergement, et de maintenir un lien avec des personnes marginalisées.

En Île-de-France, l'Etat participe au financement de 86 lieux d'accueils de jours, répartis majoritairement à Paris (22 accueils de jours) et en première couronne (36 accueils de jours)⁶⁹. Au sein de chaque département, il existe par ailleurs des disparités infra-territoriales. A titre d'exemple, l'est de la Seine-Saint-Denis est faiblement doté au regard des grandes communes de l'ouest du département et de la périphérie parisienne et dans les Yvelines, la commune de Versailles concentre plusieurs structures d'accueil. Les accueils de jour sont la plupart du temps généralistes, mais certains se sont désormais spécialisés : en Essonne, par exemple il existe également un accueil de jour spécialisé auprès des femmes victimes de violence et un en direction des personnes handicapées psychiques.

S'il existe un enjeu à développer le nombre de ces lieux d'accueils afin d'améliorer la couverture territoriale francilienne, la réponse qualitative aux besoins reste également à conforter. Du fait de l'accueil de publics en grande exclusion, présentant d'importantes pathologies sanitaires, le rôle de l'accompagnement social et médico-social y est primordial. Les opérateurs s'accordent cependant sur le constat d'un manque de prestations sur certaines problématiques essentielles – addictions, troubles du comportement ou même encore nutrition. La formation et l'outillage du personnel associatif et bénévole assurant ces accueils sont présentés comme des pistes pour améliorer la prise en charge des publics en grande exclusion – notamment en renforçant leurs relais auprès des partenaires spécialisés. Les modalités de fonctionnement diffèrent selon les lieux, tant du point de vue des horaires d'ouverture que du profil des publics accueillis, mais certains enjeux et difficultés semblent concerner l'ensemble des accueils :

- **La difficile cohabitation entre publics** : les responsables témoignent de la difficile cohabitation entre publics (grands exclus, familles en situation irrégulière, jeunes en rupture familiale, etc.). La présence de certains publics peut avoir pour effet de « chasser » d'autres profils de ménages et de spécialiser l'accueil.

68 A titre d'exemple, à Paris, la mise en œuvre de coordinateurs de secteur a participé à renforcer la coordination entre prescripteurs, SIAO et structures d'hébergement.

69 Source : Données DRIHL - Service AHI - 2014

- **L'enjeu de la saisonnalité** : malgré une tendance à l'extension des plages d'accueil, la question de l'accès à ces services à certaines périodes de la journée ou de l'année continue à se poser. La fermeture estivale de certains lieux dégrade les conditions de vie des personnes sans domicile fixe, d'autant plus qu'elle va de pair avec la baisse d'activité d'autres associations caritatives. Par ailleurs, le constat est fait d'un besoin de lieux d'accueil nocturnes, qui commencent à se monter.

L'expérimentation d'abris ou haltes de nuit et accueils à « haut seuil de tolérance »¹

Dans le cadre du dispositif hivernal et/ou à l'initiative d'acteurs locaux, ont été ouverts ces dernières années des lieux d'accueil destinés à accueillir pendant la nuit des isolés ne pouvant ou ne voulant être hébergés dans le dispositif d'urgence. Ils proposent la plupart du temps des en-cas ou repas chauds, des douches, mais pas de lits. Ils permettent à la fois de capter des situations « en début de précarité » mais également de conserver un lien avec les grands marginaux et personnes en marge des dispositifs (jeunes toxicomanes...).

1 Les dispositifs dits « à haut seuil de tolérance » accueillent les personnes les plus désocialisées, ou qui ne s'adaptent pas aux règlements des accueils traditionnels, du fait de leur mode de vie (présence d'animaux, conduites addictives, longue période à la rue...).

Les ménages fréquentant maraudes et accueils de jour relèvent pour certains des ménages « invisibles », soit parce qu'ils sont peu connus des autres dispositifs institutionnels, soit parce que les moyens de prise en charge existants ne répondent pas à leurs besoins. L'enjeu de connaissance sur ces publics et leurs parcours est donc réel. Aujourd'hui, la connaissance reste encore éclatée à l'échelle des bilans d'activité de chaque structure, ou insuffisamment partagée. Par exemple, le Samusocial de Paris a beaucoup travaillé sur les « grands exclus », marqués par une très longue vie à la rue et identifié notamment l'importance des pathologies, physiques ou psychiatriques, dont ils souffrent, préalable essentiel à l'adaptation des prises en charge.

LE 115, UN DISPOSITIF D'ORIENTATION VERS L'HÉBERGEMENT, AUJOURD'HUI EN DIFFICULTÉ POUR RÉPONDRE À L'AMPLEUR DES DEMANDES

Les plateformes téléphoniques 115 sont au cœur du dispositif d'urgence sociale. Fonctionnant 24h/24h, 7j/7, les 115 proposent un accueil inconditionnel : dans le cadre des dispositions de l'article L 345-2-2 du CASF, et « en fonction de l'état de détresse des personnes et des moyens dont dispose l'Etat »⁷⁰, ils réceptionnent toute demande de mise à l'abri de personnes sans domicile et ne parvenant pas à accéder à un hébergement par leurs propres moyens. La mission des 115 est fondée sur l'écoute, l'évaluation, l'information, l'orientation et l'hébergement des personnes qui recourent à eux, de jour comme de nuit. Ils contribuent également à recueillir des données d'observation sociale.

Pour pouvoir sortir d'une seule logique de mise à l'abri, les personnes doivent bénéficier d'une évaluation sociale. En effet, l'orientation vers le SIAO est conditionnée par la réalisation de cette évaluation sociale, qui selon les départements, est mise en œuvre avec des délais et des organisations variables : à titre d'exemple, dans les Hauts-de-Seine, 58 % des personnes hébergées par le 115 sont sans évaluation et 16 % des évaluations sont à réactualiser⁷¹. En outre, si certains 115 ont des services d'accompagnement social des familles à l'hôtel ou des équipes mobiles, d'autres 115 ne réalisent qu'un suivi social et sollicitent un rapprochement des personnes hébergées avec le Conseil départemental, chef de file de l'action sociale.

• Un fonctionnement décentralisé et hétérogène qui ne permet pas encore une analyse régionale comparée de l'activité des 115

Le numéro vert national « 115 » existe depuis 1997, et son organisation est départementale. La mise en œuvre des 115 a été déléguée au réseau associatif⁷², et les équipes de 115 se sont successivement installées, avec des moyens divers, en organisant leur propre fonctionnement, dans un cadre national qui ne s'est structuré au fil du temps. C'est pourquoi, aujourd'hui encore, malgré un socle commun de missions, la mise en œuvre diffère d'un département à l'autre, en raison du volume d'activité, du projet associatif, de l'organisation sur le département...

Les outils et logiciels utilisés par chaque opérateur ne sont pas les mêmes, les pratiques de saisie des informations diffèrent, ainsi que la terminologie utilisée, les indicateurs de suivi de l'activité et de description des ménages. Malgré les efforts d'homogénéisation réalisés depuis plusieurs années, ces différences ne permettent pas encore une observation régionale consolidée et une analyse comparative de l'activité des différents 115⁷³.

70 Conseil d'Etat, Fofona, 10 février 2012

71 Entretien avec l'équipe du SIAO insertion, février 2015

72 En Île-de-France, les associations gestionnaires sont : le Samusocial dans le 75, l'association Rose des Vents dans le 77, La Croix Rouge dans les 91 et 94, le Centre d'accueil et de Soins hospitaliers (CASH) dans le 92, Interlogement 93, dans le 93, Esperer 95 dans le 95.

73 Sauf indication contraire, les données quantitatives utilisées plus bas sont issues des bilans d'activité 2013 (exceptionnellement 2014) des 115/SIAO urgence, et aussi de notes ponctuelles que les équipes réalisent sur tel ou tel point particulier. Les données agrégées proviennent du suivi de la veille sociale réalisé à l'initiative de la DRIHL : les Enquêtes Veille Sociale (EVS) du 27 novembre 2014, des 2 et 9 décembre 2014, du 15 mars 2015.

- **Des plateformes téléphoniques saturées : 12 % des appels décrochés en décembre 2014**

Sur la seule journée du 10 mars 2015, dans 5 des 8 départements franciliens, 28 346 appels ont été enregistrés (« décrochés par la machine ») par les plateformes des 115 mais seulement 13 % ont pu être servis par un écoutant⁷⁴.

Ces dernières années ont été marquées par une forte augmentation du nombre des appels passés aux 115. A titre d'exemple, en Seine-Saint-Denis, le nombre des appels reçus a été multiplié par 2,5 entre 2012 et 2013 et par 3 entre 2013 et 2014 (3 388 appels /jour en 2013 et 6 775 en 2014). Sur l'année 2014, le 115 de Paris estime à 1,9 millions le nombre d'appels reçus, dont 20 % ont été répondus. Précisons qu'une partie de ces appels concerne des demandes de renouvellement de prise en charge de la part de ménages hébergés par le 115. Par ailleurs, l'engorgement des standards téléphoniques conduit à une multiplication des appels de personnes rappelant le 115 de nombreuses fois.

Outre la question des capacités techniques des plateformes, la saturation provient également d'une inadéquation des moyens humains au regard du volume d'activité. A titre d'exemple, dans les Hauts-de-Seine, le 115 a reçu environ 2 500 appels par jour en 2013, pour une capacité maximale de réponse estimée à 500 appels journaliers. En novembre 2014, le nombre moyen d'appels journaliers s'élevait à 3 900 appels par jour.

Le dispositif hivernal induit des pics d'activité, du fait de l'augmentation des hébergements mis à la disposition des 115. En matière de saisonnalité, il est important d'indiquer que le nombre d'appels aux 115 se maintient pendant l'été.

- **Une pression qui se traduit par l'augmentation des demandes non pourvues : 25 % en mars 2015 en moyenne régionale**

Sur les territoires les plus tendus, le nombre de demandes non pourvues a fortement augmenté ces deux dernières années, malgré l'augmentation des capacités d'hébergement. En Seine-Saint-Denis, 59 % des demandes de mise à l'abri ont pu être satisfaites en 2014 contre 64 % en 2013 (soit 5 300 demandes non pourvues en 2014). Selon l'Enquête veille sociale du 12 mars 2015, 29 % de la demande au 115 est restée non pourvue.

Dans 92 % des cas les demandes non pourvues s'expliquent par un manque de places. A Paris et dans le Val d'Oise, la part de la demande non satisfaite est supérieure aux autres départements (55 % et 48 %). A l'inverse, à cette même date, quatre départements affichent des parts de demandes non satisfaites inférieures à 20 % : 77, 91, 92 et 94.

- **Les isolés sont les premiers concernés par la demande non pourvue**

La priorisation donnée à l'hébergement des familles, rendue possible par l'augmentation des places en hôtel, conduit à une moindre prise en charge des isolés par les 115 franciliens. A titre d'exemples :

- A Paris en 2014, 16 % des premiers appels d'usagers isolés aboutissent à un hébergement, contre 34 % des familles.
- En Seine-Saint-Denis en 2013, 8 isolés sur 10 ont vu leur demande d'hébergement d'urgence non pourvue, contre 3 demandes sur 10 pour les familles.
- Dans le Val d'Oise, les familles représentent 38 % des appelants et sont hébergées dans 60 % des cas. A l'inverse, les isolés représentent 58 % des demandes et ne sont pris en charge que dans 15 % des cas⁷⁵.
- En Seine-et-Marne, 63 % des demandes au 115 concernent des personnes seules, mais ces publics ne représentent que 38 % des prises en charges hôtelières.

Les équipes des 115 / SIAO observent que ce manque de réponse a pour conséquence une baisse de la demande de la part d'isolés, baisse qui traduit un phénomène de renoncement et de découragement. Dans ce contexte, l'augmentation des capacités du dispositif d'hébergement d'urgence en hiver permet de diminuer ponctuellement la part des demandes d'hébergement non satisfaites : celle-ci se situe autour de 10 % à l'échelle régionale entre décembre 2013 et mars 2014 et entre 15 et 20 % le reste de l'année).⁷⁶ Pendant la période hivernale 2013 - 2014, en Seine-Saint-Denis, la part d'isolés obtenant un hébergement par le 115 est passée de 30 % à 50 %. Pour autant, les familles elles-mêmes ne sont pas totalement épargnées par l'absence de réponse, même si cela reste plus marginal et surtout, de plus courte durée. Le parc hôtelier francilien arrivant à saturation, les marges de manœuvre pour répondre à une demande toujours croissante se réduisent. Le Pôle d'Hébergement et de Réservation Hôtelière (PHRH) qui gère les mises à l'abri en hôtel des familles pour plusieurs départements note que l'hébergement ne peut être totalement assuré à certaines périodes : quand il faut faire face à une augmentation des nouvelles demandes ou lorsque des événements importants de type salons et colloques réduisent les places d'hôtel disponibles. Le Samusocial de Paris note que les familles demandeuses d'asile, primo-demandeuses et avec plusieurs enfants sont plus fortement concernées par les demandes non pourvues, ce qui s'explique par la priorité donnée aux familles en prolongation d'accueil. A cela s'ajoute la difficulté de trouver des hébergements adaptés aux compositions familiales nombreuses, notamment en hôtel.

74 Source : enquête de Veille sociale du 12 mars 2015. Cette enquête réalisée par la DRIHL porte sur l'activité des 8 115 sur la journée du 10 mars 2015. 3 départements (le 77, le 78 et le 91) n'ayant pas répondu à l'ensemble des items de cette enquête, les résultats ne portent que sur 5 départements franciliens qui concentrent toutefois la majorité des demandes.

75 DRIHL - Bilan du dispositif hivernal 2014

76 Source : enquête sur l'activité de veille sociale (activité des 115) réalisée chaque semaine par la DRIHL) entre le 2 janvier 2014 et le 11 décembre 2014

- **Des orientations différenciées selon le profil des demandeurs**

Si les familles reçoivent presque systématiquement une proposition d'hébergement en hôtel, du fait de la présence d'enfants, les orientations des isolés sont plus diversifiées : structure collective (CHU ou stabilisation), accueils/abris de nuit, hôtels pour les cas particuliers (jeunes, victimes de violences, etc.).

A titre d'exemple :

- En Seine-Saint-Denis, 2013 : 93 % des orientations d'hommes seuls et 72 % des orientations de femmes seules sont faites en structures d'hébergement. 90 % des familles avec enfants sont orientés à l'hôtel.
- Dans le Val d'Oise : le 115 a la consigne de n'orienter à l'hôtel que les familles. Seules 9 places d'hôtel sont dédiées aux isolés.
- En Seine-et-Marne, 2013 : 617 personnes ont été orientées vers des places à haut seuil de tolérance (53 places réparties dans 3 structures), orientations qui concernent quasi exclusivement des hommes isolés.

- **Les parcours des usagers des 115 marqués par des ruptures**

Outre les personnes sans abri, trois motifs principaux peuvent être identifiés dans les rapports d'activité des 115 :

- **L'arrivée sur le territoire français** : 44 % des familles et 46 % des isolés contactent le 115 de Paris au moment de leur arrivée en France.
- **Les ruptures d'hébergement chez un tiers** : souvent liées à l'arrivée d'un enfant, elles représentent 36 % des motifs d'appels au 115 de Paris pour les familles et 24 % pour les isolés⁷⁷ ; en Seine-Saint-Denis, plus de la moitié des personnes appelant le 115 pour la première fois en 2013 motivaient ainsi leur appel.
- **Les expulsions locatives** arrivent en troisième motif.

Témoignant d'une inscription durable dans le dispositif d'urgence, un nombre important des personnes sollicitant le 115 est déjà connu :

- A Paris, 75 % des familles et 60 % des isolés ayant appelé le 115 entre août et octobre 2014 étaient déjà connus.
- En Seine-Saint-Denis, 46 % des demandeurs sollicitant le 115 en 2014 étaient déjà connus du 115. En 2013, 529 personnes étaient connues depuis 2009, soit 4 % des appelants pris en charge.
- Dans le Val d'Oise, 1 078 personnes hébergées pendant le dispositif hivernal 2013 -2014 étaient déjà en demande il y a plus d'un an, soit 25 % de la demande.

2.2.2 Une évolution de l'offre en hébergement d'urgence pour répondre à la diversification des profils des personnes à la rue en faveur des familles avec enfants

L'hébergement d'urgence se définit par une durée d'hébergement courte, dans la mesure où il a pour objectif d'orienter la personne vers un mode de prise en charge adaptée à ses besoins. Le droit à l'hébergement d'urgence, défini par l'article 73 de la loi du 25 mars 2009 (loi MOLLE), répond à une nécessité de mise à l'abri immédiate et inconditionnelle (pas de sélection des publics), mais aussi de continuité de la prise en charge (jusqu'à ce qu'une orientation soit proposée). Le principe de continuité de l'accueil s'est révélé un élément fondamental pour l'évolution récente du secteur de l'hébergement d'urgence, habitué à des pratiques de « remise à la rue » et des séquences d'accueil entrecoupées de ruptures. La mise en œuvre de ce principe a été renforcée également par l'adoption de la stratégie nationale du « Logement d'abord » fin 2009.

La loi ALUR vient préciser le principe d'inconditionnalité d'accueil, les trois critères caractérisant la détresse, qui étaient cumulatifs, devenant alternatifs. Pour être prises en charge, les personnes doivent désormais être en situation de détresse médicale, psychique ou sociale.

Depuis le plan pluriannuel en faveur des personnes sans abri ou mal logées de 2008, un effort important a également été réalisé pour augmenter à la fois les capacités et les conditions d'accueil de l'hébergement d'urgence (programme d'humanisation de l'hébergement). Mais celui-ci peine encore à répondre à une demande en croissance et en évolution constantes : les conditions d'hébergement d'urgence sont pour partie inadaptées au public pris en charge, sans parvenir à répondre à l'ensemble des besoins.

UN DOUBLEMENT DES CAPACITÉS DE L'ACCUEIL D'URGENCE ENTRE 2011 ET 2014, PAR L'AUGMENTATION DES NUITÉES HÔTELIÈRES

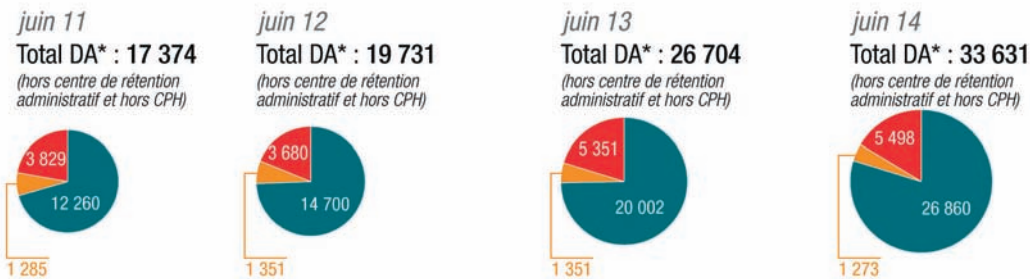
Le dispositif d'hébergement d'urgence de l'Etat se compose principalement de places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), de places d'urgence dans des centres d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS) et de nuitées hôtelières.

Certaines collectivités (communes et Conseils Départementaux) peuvent financer également des places d'urgence (à l'hôtel ou dans des structures collectives dont elles ont la gestion), dans le cadre de leurs missions d'aide sociale. Il n'existe cependant pas de lieu centralisé d'identification de cette offre, qui permettrait de la quantifier et d'apprécier son apport réel à la mission de l'Etat.

⁷⁷ Observatoire du Samusocial de Paris, période août-octobre 2014

Le nombre de places d'urgence financées par l'Etat a quasiment doublé entre 2011 et 2014 via la croissance des nuitées hôtelières. Fin 2014, les nuitées hôtelières financées par l'Etat représentent les trois quarts des places du dispositif d'hébergement d'urgence.

Hébergement en hôtel (suivi par la DRIHL / moyenne quotidienne sur le mois) / Hébergement d'urgence en CHRS / Hébergement d'urgence hors CHRS



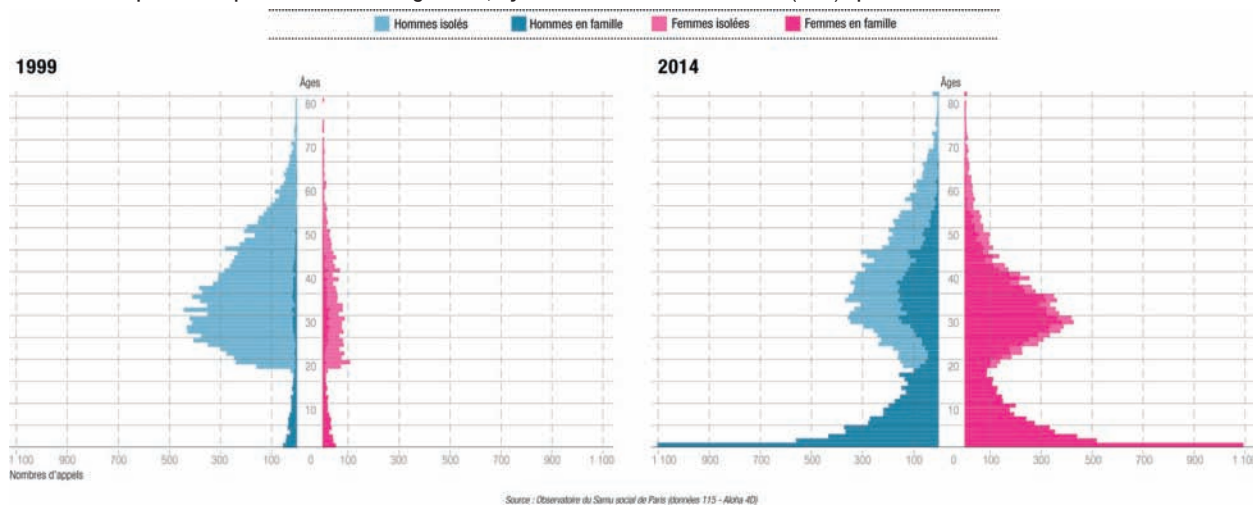
*Demandeurs d'asile

Source : AH/DGCS
© IAU idF 2015 - www.iau-idf.fr

DES USAGERS EN FAMILLE⁷⁸ DÉSORMAIS DEUX FOIS PLUS NOMBREUX QUE LES USAGERS ISOLÉS PRIS EN CHARGE PAR LE 115

L'afflux des demandes de mise à l'abri de la part de familles est relativement récent. La prise en charge des familles dans le dispositif d'urgence généraliste a démarré dès le début des années 2000, notamment par défaut de réponses du dispositif dédié à la demande d'asile. Mais c'est en 2010 que la tendance s'est inversée : les familles sont devenues plus nombreuses que les isolés parmi les usagers hébergés par le 115 de Paris⁷⁹.

Évolution du profil des personnes sans logement, ayant sollicité le Samu social (115) : plus de femmes et de familles



En 1999, pour une personne en famille prise en charge, 7 personnes isolées étaient prises en charge par le 115 de Paris. En 2014 le rapport s'est totalement inversé : 2 personnes en famille sont hébergées pour un isolé. Les familles ont un profil bien particulier : sont surreprésentés des femmes adultes, caractéristiques des familles monoparentales et les enfants de moins de 5 ans. Concernant les personnes isolées, un vieillissement de cette population est notable.

Cette évolution du profil des publics hébergés par le 115, observable sur l'ensemble du territoire francilien⁸⁰, est liée à l'augmentation de la demande de la part des familles mais également à la nécessité de proposer un hébergement d'urgence aux familles avec enfants, conformément à l'article L 345-2-2 du CASF qui établit le cadre de la mise à l'abri en fonction de l'état de détresse des personnes et des moyens dont dispose l'Etat (la présence d'enfant étant considérée comme un élément de détresse).

78 Est considérée comme « famille », un enfant mineur accompagné de sa mère et/ou de son père.

79 E. Guyavarch et E. Garcin « publics hébergés par le 115 de Paris : une forte progression des familles » Informations sociales (CNAF) 2014 n°182.

80 En Seine-Saint-Denis, d'après le baromètre 115-SIAO, parmi les 7 740 personnes différentes mises à l'abri (en structure ou à l'hôtel) par le 115 en 2014, 93 % étaient en famille et 6 % isolées (85 % de familles et 14 % d'isolés en 2012).

Le dispositif hivernal d'hébergement d'urgence francilien

Le dispositif d'hébergement hivernal répond à la demande d'hébergement d'urgence exprimée lors des mois d'hiver pour protéger les sans-abri des risques liés au froid. L'ouverture annuelle du dispositif en novembre se traduit généralement par une hausse du nombre de demande d'hébergement aux 115. Il s'agit notamment d'hommes seuls qui, n'ayant que peu d'espoir d'être pris en charge le reste de l'année, sollicitent à nouveau le 115 lorsque de nouvelles places sont créées, dont certaines spécifiquement pour les personnes seules.

La période hivernale représente en effet l'opportunité de reprendre contact avec des personnes ayant renoncé à faire appel au dispositif le reste de l'année. Comme en témoigne l'enquête « une nuit donnée »¹, les efforts réalisés depuis quelques années ont permis d'améliorer sensiblement la qualité de l'accueil hivernal dans la région, ainsi que l'accompagnement social des personnes accueillies. Ainsi, en 2014, 72,6 % des ménages ont été accompagnés par des travailleurs sociaux, contre 67,3 % lors de l'hiver précédent.

L'objectif de mettre fin à la gestion saisonnière de l'hébergement d'urgence a été annoncé dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale fin 2013. Il s'est notamment traduit par l'augmentation du nombre de places mobilisées, jusqu'à 2 200 places ont été mobilisées en février 2015². Un nombre important de places ont par ailleurs été pérennisées à la sortie de l'hiver (1461 en 2014, et plus de 650 en 2015). Il reste cependant à faire un travail d'appréciation de l'adéquation de ces nouvelles places avec les besoins des publics.

Les SIAO ont désormais pour mission d'anticiper la fin de la mobilisation hivernale pour éviter les remises à la rue. Paradoxalement, cela conduit à prendre des mesures qui freinent momentanément la fluidité (déjà mise à mal) de l'accueil pour les nouveaux publics : gel des admissions dans les places non pérennisées un mois plus tôt, priorisation des sortants du dispositif hivernal vers des structures d'hébergement ou des dispositifs tels que Solibail...

1 Source : résultats de l'enquête « une nuit donnée » dans les structures de renfort hivernal du 6 au 7 mars 2014. Cette enquête est réalisée chaque année en partenariat avec la FNARS et permet d'améliorer la connaissance des publics accueillis mais également d'appréhender l'évolution des besoins en Île-de-France.

2 Source : DRIHL - service AHJ

2.2.3 Une offre en CHU qui s'étoffe et s'améliore, mais toujours sous pression face à l'évolution des besoins

5 498 places en centre d'hébergement d'urgence permettent, en Île-de-France, la mise à l'abri de toute personne, quel que soit son profil ou son statut administratif, selon le principe d'inconditionnalité de l'accueil⁸¹.

UNE AUGMENTATION DES CAPACITÉS D'ACCUEIL ET UN TRAVAIL SUR L'HUMANISATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL...

Pour répondre à la pression de la demande, les capacités des CHU ont été augmentées ces dernières années (+43 % entre 2011 et 2014), essentiellement sur de l'offre en diffus. Les taux d'occupation sont proches de 100 %.

Dans le cadre du PARS⁸² et du plan de relance à l'hébergement de 2009, des opérations de rénovation et de modernisation des centres d'hébergement ont permis une nette amélioration des conditions d'hébergement (augmentation des places dans des structures à taille humaine, voire dans du diffus, amélioration du confort et du respect de l'intimité, etc.). L'humanisation concerne également les modalités de prise en charge des CHU, qui ont longtemps pratiqué une remise à la rue (quasi) systématique et quotidienne des personnes accueillies. Sauf cas particuliers, les centres proposent désormais une plus grande amplitude d'ouverture dans la journée et mettent en œuvre le principe de continuité de l'accueil.

Entre 2010 et 2014, l'Etat a consacré plus de 41 millions d'euros au programme d'humanisation des centres d'hébergement en Île-de-France. L'Anah, pour sa part, a soutenu financièrement 39 structures d'hébergement, correspondant à l'amélioration des conditions d'accueil de 1 320 places⁸³.

Quelques structures proposent encore cependant des conditions d'accueil « traditionnelles » dans de grands dortoirs (le CASH de Nanterre⁸⁴, la Boulangerie à Paris), avec remise à la rue le matin – ce sont les seules où certaines places restent vacantes certaines nuits, car elles suscitent des refus de la part des personnes à la rue. En outre, certaines places hivernales ayant été pérennisées, la qualité d'hébergement proposée reste parfois perfectible⁸⁵.

81 Source : Recensement des capacités d'hébergement réalisé par la DRIHL (service AHJ) et la DGCS au 30 juin 2014. Ce chiffre ne prend pas en compte les places d'urgence et de stabilisation en CHRS (1 273 places d'urgence en CHRS, 1 789 places de stabilisation en CHRS et 3 058 places de stabilisation hors CHRS)

82 Plan d'action renforcée pour les sans abri signé le 8 janvier 2007

83 Lettre de la DRIHL Île-de-France n°22- mai 2015

84 Un travail d'humanisation est en cours sur le CASH de Nanterre (ouverture accueil de jour, professionnalisation des équipes, etc.)

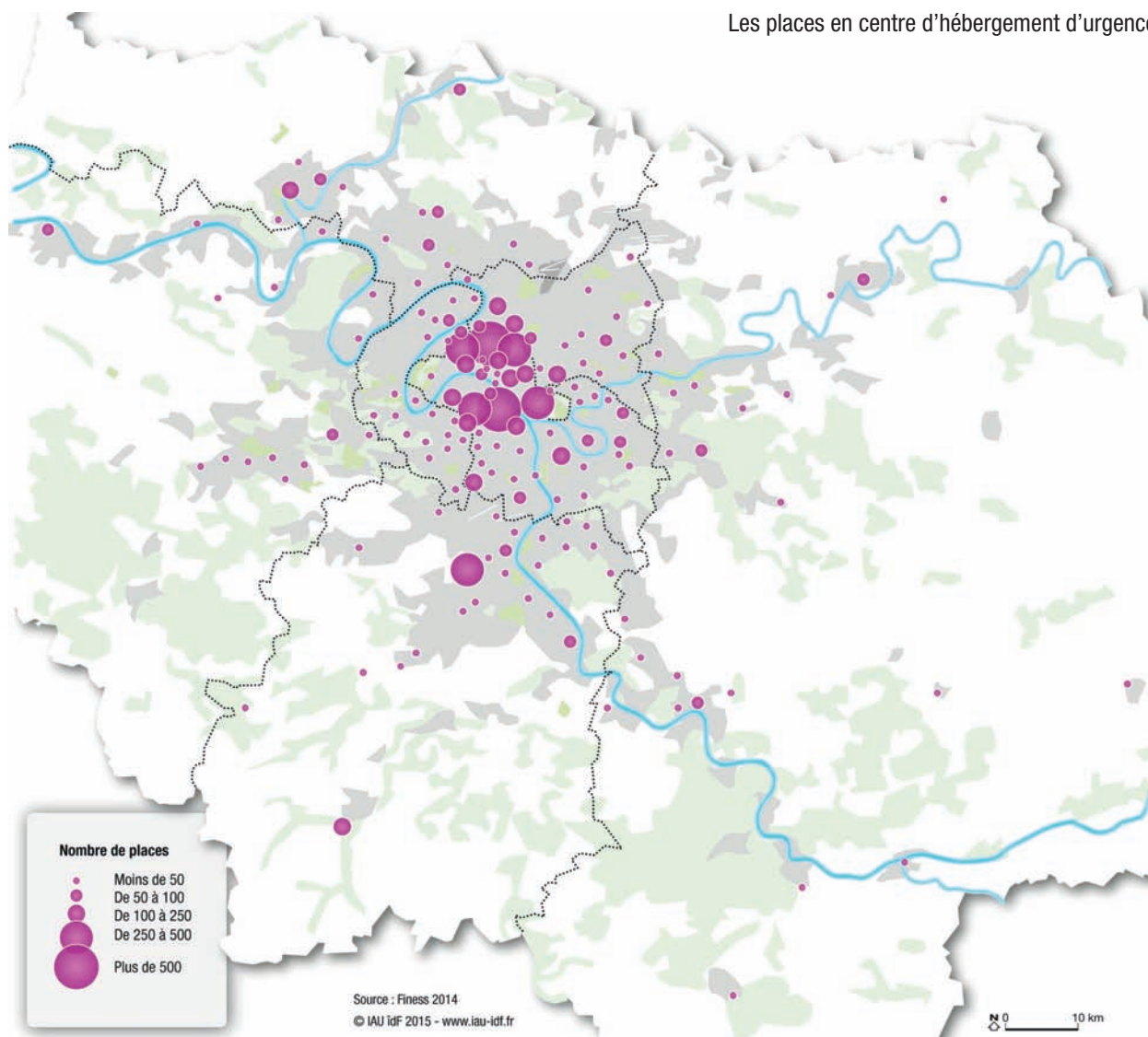
85 Avis d'opérateurs associatifs et de responsables de SIAO, recueillis en entretien.

DES DISPARITÉS DE COUVERTURE TERRITORIALE ET DE TYPES DE STRUCTURES, REFLETS DE L'HISTOIRE DE L'ACCUEIL DES SANS-ABRI DANS LA RÉGION

Les récentes créations de places n'ont pas permis d'effacer les inégalités territoriales historiques dans la répartition de l'offre en CHU. L'offre est toujours très concentrée sur Paris et la petite couronne. Mais les publics sont différents selon l'objet social des centres (accueil de femmes, d'hommes isolés...) et selon les territoires :

- A Paris, les CHU sont principalement des structures en collectif, à destination de personnes isolées.
- En grande couronne, la majorité des places sont offertes en diffus et les possibilités d'accueil des familles sont plus nombreuses.
- Sur la petite couronne, la situation est variable, avec une prépondérance d'accueil d'isolés en structure collective.

Les places en centre d'hébergement d'urgence



UNE DIVERSIFICATION DU PROFIL DES PUBLICS ACCUEILLIS DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE (HORS HÔTEL)

La place très importante prise par les nuitées hôtelières, où le public est majoritairement familial, fait désormais des familles le premier public de l'urgence. Hors la spécificité de l'accueil en hôtel, l'hébergement d'urgence continue d'accueillir majoritairement des hommes isolés (dont une part importante de ressortissants de pays hors UE), mais la féminisation du public se confirme. Par ailleurs, les associations soulignent également l'augmentation des jeunes des moins de 25 ans, en majorité sortant de l'ASE ou en rupture familiale, parmi les publics accueillis dans leurs établissements.

2.2.4 La nuitée hôtelière : un palliatif pour répondre à la mise à l'abri des familles avec enfants aujourd'hui remis en question

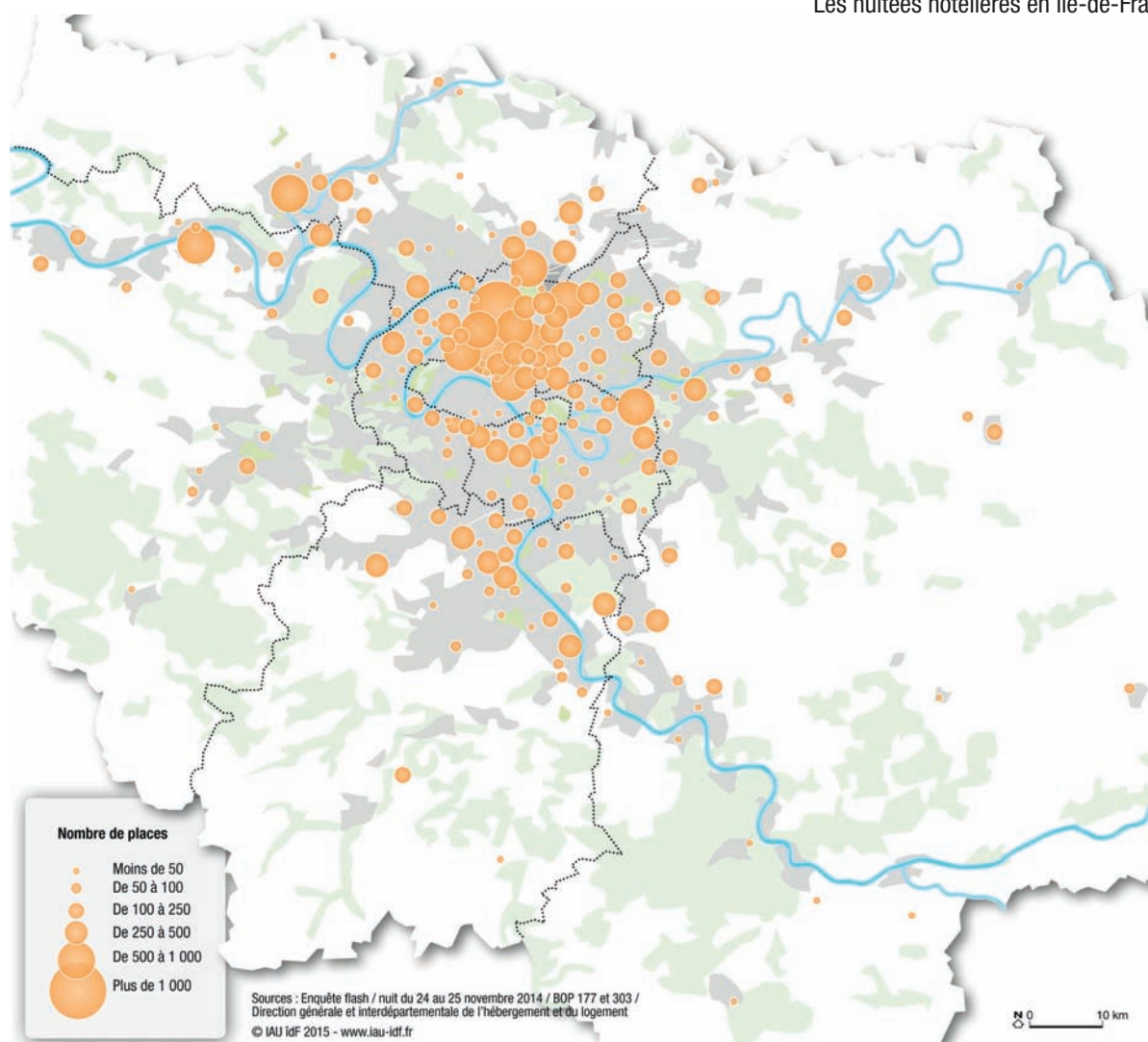
UNE CROISSANCE CONTINUE DU NOMBRE DES NUITÉES HÔTELIÈRES FINANCÉES PAR L'ETAT : 34 500 PLACES AU 25 NOVEMBRE 2014⁸⁶

Utilisé de manière marginale à la fin des années 90 pour faire face à la mise à l'abri des familles avec enfant(s), l'hébergement à l'hôtel représente en 2014 les trois quarts de l'hébergement d'urgence financé sur les crédits de l'Etat.

Le nombre de nuitées hôtelières mobilisées pour mettre à l'abri des familles sans logement, au titre du droit commun et de la demande d'asile, a connu une croissance continue et importante ces cinq dernières années. Au 25 novembre 2014, 34 507 places à l'hôtel étaient financées par l'Etat en Île-de-France dont 4863 places pour les demandeurs d'asile⁸⁷, accueillant 11 564 ménages.

Cette évolution est due à l'augmentation importante des nuitées «de droit commun» (hors demande d'asile) qui ont plus que doublé en quatre ans : 29 567 places d'hôtel étaient financées chaque nuit par l'Etat en moyenne en novembre 2014, soit **une hausse de 34 % par rapport à octobre 2013 et de 130 % par rapport à novembre 2010**. A ces nuitées hôtelières doivent être ajoutées celles financées par les collectivités territoriales, et notamment les Conseils départementaux, dans le cadre de leurs compétences d'action sociale ou la mise en œuvre de politiques locales (cf. encadré sur l'hébergement des femmes seules avec enfants de moins de 3 ans).

Les nuitées hôtelières en Île-de-France



⁸⁶ Source : DRIHL pour le CRHL – Bilan 2014 « Construire et rénover des logements pour tous et mettre à l'abri, héberger et loger les plus démunis »

⁸⁷ Enquête flash relative à la localisation des places d'hôtel financées sur les BOP 177 et 303 en Île-de-France. Sources : Données 115/PHRH/Opérateurs HUDA – nuit du 24 novembre 2014.

UNE INÉGALE RÉPARTITION DU PHÉNOMÈNE SUR LE TERRITOIRE FRANCILIEN

Pour accueillir ces nuitées hôtelières, l'Etat mobilisait, au 25 novembre 2014, 680 hôtels répartis sur 222 communes du territoire francilien.

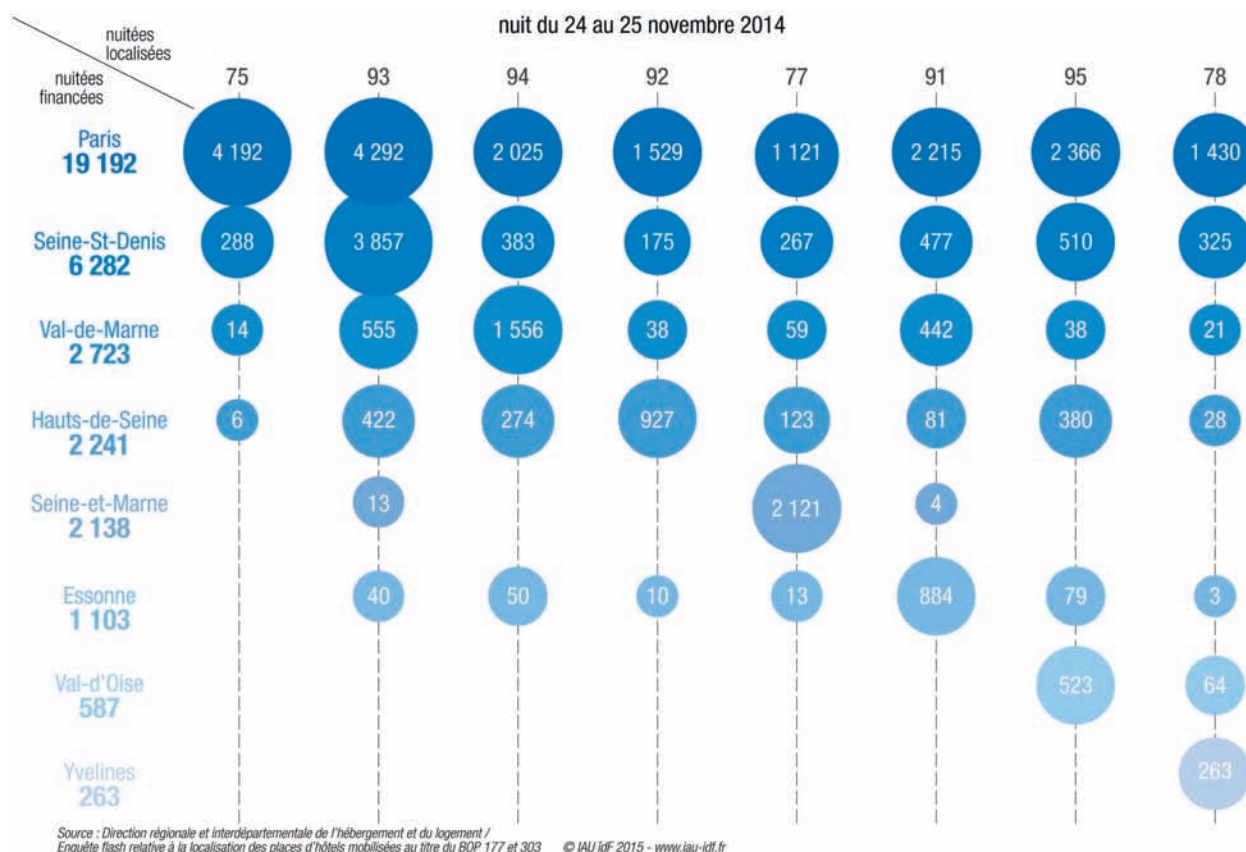
La majorité des ménages est orientée par le 115 de Paris (56%) et de Seine-Saint-Denis (18%) et dans une moindre mesure par les deux autres départements de petite couronne (8% orientées par le 115 du Val-de-Marne et 6% par le 115 des Hauts-de-Seine).

L'hébergement à l'hôtel est marqué par un fort processus d'inter-départementalisation s'expliquant par les difficultés de captation dans le parc hôtelier. Pour faire face à l'ampleur des besoins, les 115, leurs réservataires et le Pôle Hébergement et Réservation Hôtelière (PHRH) du Samusocial de Paris, en charge de la réservation des nuitées pour trois 115 (Paris, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis), doivent en effet rechercher des hôtels sur l'ensemble du territoire francilien.

- les nuitées financées par le 115 parisien sont captées à 78% en dehors de la capitale en 2014 (81% en 2013) : 22% des nuitées du 75 sont localisées dans le 93 et près de 37% en grande couronne.
- Le parc hôtelier de la Seine-Saint-Denis contribue à couvrir 27% des besoins régionaux. Dans le même temps, ce département réalise 39% de ses propres nuitées à l'extérieur de son territoire.
- Les opérateurs des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne ont connu une forte progression de leurs nuitées depuis octobre 2013, les contraignant à mobiliser les hôtels situés sur d'autres départements franciliens : à hauteur de 59% pour le 92 et 43% pour le 94.
- Les départements de grande couronne répondent à leurs propres besoins et n'orientent que peu de familles à l'extérieur. Toutefois ils en accueillent un grand nombre en provenance de Paris et de la petite couronne : 40% des nuitées régionales sont localisées en grande couronne, tous opérateurs confondus alors que ces départements n'orientent que 12% des nuitées.

Ce processus conduit à ce que plus de la moitié des familles (53%), soit 6 143 ménages, soit localisée en dehors du territoire du 115 orienteur⁸⁸ (80% de ces ménages dits « extra-territoriaux » sont hébergés au titre du droit commun). Parmi ces familles, plus de 1 500 sont hébergées en Seine-Saint-Denis et près de 1 000 dans le Val d'Oise et l'Essonne.

Localisation des nuitées d'hôtels financées



88 Idem

UN DISPOSITIF ACCUEILLANT PRIORITAIREMENT ET EN TRÈS GRANDE MAJORITÉ LES FAMILLES AVEC ENFANTS, ET DES PRIMO-ARRIVANTS

Une enquête flash réalisée en mars 2014⁸⁹ auprès des 115 franciliens confirme que, sur les 26 500 personnes hébergées à l'hôtel à cette date, 95 % sont des adultes et enfants en famille (dont 52 % d'enfants et 16 % de femmes seules avec enfants).

Selon l'enquête ENFAMS⁹⁰ « une grande majorité des familles sont d'origine étrangère, primo-arrivantes sur le territoire français ». Cette caractéristique se retrouve partiellement dans les motifs d'admission de la population enquêtée⁹¹ puisque les migrations représentent 37 % des motifs, suivis des expulsions (19 %) et des ruptures familiales (18 %). Les disparités territoriales sont notables : en Seine-et-Marne et dans l'Essonne, le premier motif d'admission est « sortir de la rue, d'un hébergement de fortune ou d'un squat » (respectivement 44,7 % et 43,9 %) tandis qu'en Seine-Saint-Denis, il s'agit de « la rupture familiale/conjugale » (44 %).

Enfin, les femmes seules avec enfant(s) de moins de 3 ans représentent une proportion relativement importante du public hébergé à l'hôtel.

L'hébergement des femmes seules avec enfants de moins de trois ans¹

Les femmes seules avec enfant de moins de 3 ans et/ou enceintes sans logement sont hébergées à l'hôtel par certains Conseils départementaux, au titre de leur compétence d'aide sociale à l'enfance. Il est difficile de quantifier précisément le volume d'accueil ce cela représente à l'échelle régionale, mais les données recueillies auprès de quatre Conseils Départementaux donnent à voir un investissement inégal. Deux départements ont cessé tout financement (Seine-et-Marne, Val-d'Oise), tandis que d'autres maintiennent leur effort d'hébergement de ces familles : 530 nuitées hôtelières financées par Paris en 2013 et 350 familles hébergées à l'hôtel début 2015 dans le Val-de-Marne.

En fonction des politiques départementales, cette catégorie de public se reporte sur le dispositif Etat et représente en 2014 14 % des personnes hébergées par l'Etat à l'hôtel (enfants compris). Si en Seine-Saint-Denis ou dans le Val-de-Marne ce public semble recourir de façon moins fréquente au 115, il représente plus d'une personne hébergée sur cinq à Paris ou dans les Yvelines². L'hétérogénéité des pratiques nécessiterait une clarification des missions de l'Etat et des Conseils départementaux sur cette population particulièrement fragile. Des expérimentations sont menées localement, en lien avec l'ARS, pour promouvoir des dispositifs visant à éviter que des femmes sortants de maternité se retrouvent à la rue ou à l'hôtel.

1 Source : Entretiens réalisés avec les Conseils départementaux

2 Source : Enquête Flash sur le profil des ménages hébergés à l'hôtel par les 115 dans la nuit du 26 au 27 mars 2014

UNE MISE À L'ABRI À L'HÔTEL QUI SE TRANSFORME EN HÉBERGEMENT DURABLE

Au niveau régional, 36 % des personnes hébergées par les 115 à l'hôtel présentent des durées de séjour supérieures à un an⁹². L'allongement des durées de séjour est particulièrement sensible à Paris et, dans une moindre mesure, en Seine-Saint-Denis : respectivement 64 % et 18 % des hébergés le sont depuis plus d'un an. Plus de 500 familles orientées par le 115 de Paris sont hébergées depuis plus de 5 ans à l'hôtel.

Une série de raisons explique ces situations d'hébergement durable :

- les situations administratives complexes, qui retardent les perspectives de sortie et réduisent les possibilités d'accompagnement et d'insertion ;
- la question des ressources et de la solvabilité (notamment pour les ménages présentant des dettes / impayés de loyer) ;
- le besoin d'accompagnement social adapté et parfois long pour accéder à un logement autonome, par exemple pour certaines très jeunes femmes seules avec des enfants en bas âge.

Néanmoins, le manque d'offre d'hébergement et de logement reste le principal obstacle. Aussi, la part importante de sorties « avec solution personnelle » ou « inconnue » interroge sur le devenir de ces ménages : en 2013, selon les rapports d'activité des SIAO, cela représentait les deux tiers des sorties en Seine-Saint-Denis et plus de la moitié dans les Yvelines.

FACE AUX ENJEUX D'INSERTION ET DE SORTIE DES MÉNAGES, UN RENFORCEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES « EXTRA-TERRITORIAUX »

L'instabilité qui caractérise l'hébergement à l'hôtel (avec des changements fréquents d'établissement, en particulier la première année) contribue rapidement à la dégradation des conditions de vie des familles, qui peuvent être hébergées loin de leurs ancrages sociaux, professionnels, scolaires, médicaux ou familiaux. Dans ce contexte, l'accompagnement représente un enjeu particulièrement fort.

89 DRIHL, Enquête flash sur le profil des ménages hébergés dans le dispositif hôtelier au titre du dispositif généraliste (BOP 177) dans la nuit du 26 au 27 mars 2014.

90 Observatoire du Samusocial de Paris, Enfants et familles sans logement, octobre 2014 (enquête ENFAMS)

91 L'enquête a été réalisée sur un échantillon aléatoire de 801 familles hébergées en Ile-de-France. Les données sont déclaratives.

92 Enquête flash – 26 au 27 mars, op. citée

Au regard de leur compétence d'action sociale de droit commun et des moyens dont ils disposent pour faire face à la pression de la demande, les Conseils départementaux proposent des politiques hétérogènes en matière de prise en charge des ménages présentant des besoins en accompagnement social (notamment en direction des personnes dont la situation administrative est incomplète). Le constat a ainsi été posé que les familles hébergées dans un autre département que le département d'implantation du 115 auquel elles se sont adressées disposaient de peu, voire d'aucun, accompagnement social.

En complément des modalités d'accompagnement déjà portées par le secteur associatif (plates-formes parisiennes, équipes mobiles, pôles hôteliers des 115...), la DRIHL finance donc depuis 2013 un opérateur régional (la Croix Rouge) chargé d'assurer l'accompagnement et le suivi des familles « extra-territoriales » les plus fragiles. Cet accompagnement concernera environ 3000 ménages, principalement orientés par les 115 de Paris, de Seine-Saint-Denis et hébergées en petite et grande couronnes.

UNE SITUATION EXTRÊMEMENT COÛTEUSE ÉCONOMIQUEMENT ET SOCIALEMENT, QUI INTERROGE LA GESTION DU DISPOSITIF ET LES CAPACITÉS D'ACCUEIL DES TERRITOIRES

A plus d'un titre, le fonctionnement actuel du dispositif d'hébergement à l'hôtel n'est plus tenable :

- En termes de conditions de vie des familles hébergées, avec des impacts sociaux et sanitaires importants. Les acteurs partagent les constats de conditions de vie dégradées, d'une difficulté d'accès aux services pour ces familles (y compris à l'aide alimentaire) et d'enjeux importants en matière de scolarisation des enfants et de domiciliation administrative.
- En termes de gestion du dispositif et de capacité à continuer à répondre aux demandes : selon le Samusocial de Paris, avec 15 % de l'ensemble du parc hôtelier régional utilisé pour l'hébergement d'urgence, le dispositif est saturé et il est de plus en plus difficile de capter des places supplémentaires.
- En termes d'accueil sur les territoires et d'impacts sur les politiques communales et départementales : l'hébergement de ces familles se traduit, pour les collectivités locales, par des demandes de domiciliation administrative, de scolarisation des enfants, d'aides extralégales, d'accès aux soins, voire de logement social... , auxquelles les communes ou les Conseils départementaux peinent ou se montrent réticents à répondre.
- Enfin en termes budgétaires, la prise en charge hôtelière se révèle très coûteuse au regard des autres dispositifs d'hébergement et prend une importance chaque année plus importante dans les budgets alloués à la politique de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion dans la région.

LE LANCEMENT DÉBUT 2015 DU PLAN DE RÉDUCTION DES NUITÉES HÔTELIÈRES

Le plan régional sur l'hébergement hôtelier s'inscrit dans le plan triennal de réduction des nuitées hôtelières annoncé par le Président de la République, présenté par la ministre du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et transcrit dans la circulaire du 20 février 2015. Les différents objectifs du plan régional doivent conduire à une mobilisation de tous les acteurs institutionnels ou associatifs intervenant dans le champ de l'hébergement. Le plan régional vise à développer des alternatives à l'hôtel et piloter le recours aux nuitées hôtelières et à améliorer la prise en charge des personnes hébergées à l'hôtel.

Ces objectifs se déclinent autour de trois axes opérationnels :

- la création d'alternatives à l'hôtel : captation de nouveaux logements via le dispositif Solibail, création de places en centres pour familles ou de logements en résidences sociales pour familles... ;
- la logique de rééquilibrage territorial et l'harmonisation des pratiques des 115/SIAO ;
- des actions en direction des publics hébergés à l'hôtel : repérage et priorisation des familles durablement hébergées à l'hôtel, lancement d'un appel à projet pour améliorer l'accès à l'aide alimentaire des personnes hébergées à l'hôtel, travail avec les rectorats sur les questions de scolarisation, travail avec l'ARS sur les questions sanitaires et médico-sociales...

2.2.5 La domiciliation administrative : un service fondamental pour l'accès aux droits, qui subit les effets de l'augmentation de ménages sans domicile propre

La domiciliation administrative ou élection de domicile permet à toute personne sans domicile stable ou fixe de disposer d'une adresse administrative où recevoir son courrier et faire valoir certains droits et prestations (papier d'identité, accès aux prestations sociales...). Les étrangers en situation régulière peuvent y recourir. Les étrangers en situation irrégulière ne peuvent être domiciliés que pour obtenir l'Aide médicale d'Etat (AME) ou l'aide juridictionnelle. Les demandeurs d'asile sont domiciliés auprès d'organismes ayant un agrément spécifique. Les organismes pouvant proposer un service de domiciliation sont des associations agréées, les Conseils départementaux, les SIAO, CADA et CHRS. Les CCAS-CIAS ont quant à eux l'obligation de proposer une domiciliation. Le demandeur doit pouvoir prouver un lien avec la commune pour y être domicilié (il est toutefois possible de déroger au critère de lien avec la commune pour des motifs de santé ou de vulnérabilité).

Relativement peu connu, le dispositif de domiciliation est pourtant fondamental pour l'accès aux droits des personnes sans logement personnel. Depuis quelques années, les organismes de domiciliaires font remonter les difficultés auxquelles ils sont confrontés face à la sollicitation croissante de ce service, souvent exercé sans moyen supplémentaire (il n'existe pas de ligne de financement dédiée à la domiciliation). Le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a prévu l'élaboration de schémas départementaux de la domiciliation, en cours en 2015. Ces schémas reposent sur un diagnostic, qui a conduit la Direction générale de la cohésion

sociale (DGCS) à mener une enquête nationale en 2013. Les résultats provisoires de l'enquête pour l'Île-de-France⁹³ montrent que :

- 659 organismes déclarent avoir une activité de domiciliation (234 associations agréées, 238 CCAS-CIAS, 187 autres dont 118 CHRS).
- Paris et la petite couronne accueillent les deux tiers des services de domiciliation administrative, la majorité des domiciliations sont concentrées sur Paris et la Seine-Saint-Denis ;

Les résultats de cette enquête n'étant pas considérés comme suffisamment fiables concernant le nombre de personnes domiciliées, les résultats de l'enquête menée par l'IAU en 2010 constituent la seule source d'information sur ce sujet. Selon cette étude environ, 77 900 personnes étaient domiciliées en Île-de-France, principalement à Paris (53 %) et en petite couronne (29 %) ; 30 % de ces personnes (soit 23 000) disaient vivre en squat ou à la rue et 42 % disaient être hébergés chez un tiers.

A l'échelle francilienne, deux principaux constats sont faits en termes de fonctionnement et pratiques :

- L'augmentation des demandes engorge les services proposés par les associations, avec de nombreuses conséquences : mobilisation des moyens pour ce travail administratif au détriment du reste du projet social, augmentation des listes d'attente, dégradation du climat de l'accueil avec une montée des actes agressifs... Plusieurs associations ont fermé ce service en 2014, à cause de ces conditions de fonctionnement.
- D'importantes disparités sont constatées dans les pratiques de domiciliation des CCAS, avec des appréciations très diverses du critère « lien avec la commune » et une volonté de nombreux CCAS de limiter quantitativement ce service, qui a des conséquences non négligeables pour les communes (ouverture de droits en matière d'aides communales, de scolarisation, augmentation des demandes de logement social...).

La loi ALUR de 2014 a modifié le dispositif de domiciliation. En application du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, ces mesures visent à simplifier les règles de domiciliation : alignement sur le droit commun du régime de domiciliation des personnes bénéficiaires de l'Aide Médicale d'Etat (AME) ; le lieu d'exercice des droits civils est celui où les personnes ont fait élection de domicile ; les cas dans lesquels une attestation de domicile peut être délivrée à des étrangers dépourvus de titre de séjour sont précisés. Par ailleurs, la DGCS devrait prochainement apporter des précisions sur sa mise en œuvre (une nouvelle circulaire devrait ainsi préciser la définition de « lien avec la commune »).

Afin d'accompagner l'évolution de ce dispositif, un travail est actuellement mené au niveau régional pour définir des orientations régionales dans lesquelles pourront s'inscrire les schémas départementaux de la domiciliation. Ces schémas départementaux, qui seront annexés aux PDALHPD, sont en cours d'élaboration avec l'objectif d'être finalisés pour la fin de l'année 2015.

Les enjeux sont forts pour les schémas départementaux de domiciliation, qui ont notamment vocation à : améliorer la connaissance sur le profil et les parcours des personnes qui y ont recours ; apprécier mieux le volume des besoins et mieux équilibrer l'activité entre les services domiciliataires sur un territoire ; harmoniser davantage les règlements intérieurs et critères d'accès.

2.3 Des personnes hébergées et logées dans des structures d'insertion : des projets sociaux réinterrogés par l'évolution des besoins

Cette partie met l'accent sur un champ particulier du dispositif d'accueil et d'accompagnement des personnes défavorisées sans logement propre, celui des dispositifs qui proposent une solution d'accueil avec des prestations d'accompagnement social et/ou de gestion locative adaptée qui ont pour objectif l'accès au logement de droit commun.

Elle réunit des solutions d'accueil relevant d'une part du champ juridique de l'hébergement, d'autre part du champ juridique du logement. Trois principales modalités d'accueil des personnes sans logement ou en difficultés de logement y sont présentées : l'hébergement d'insertion, le logement adapté, l'intermédiation locative. Ces différents services ont en commun de proposer des solutions d'hébergement/logement plus stables que les places d'urgence, et qui ne relèvent plus d'une logique de mise à l'abri, mais bien d'une logique d'insertion.

Ces formes d'accueil se caractérisent également par leur caractère provisoire, et pour la plupart, n'offrent pas des conditions « classiques » de logement avec un bail locatif de droit commun.

2.3.1 Une augmentation des demandes à analyser à l'aune de la montée en charge de l'activité des SIAO

SUR LA MAJORITÉ DES DÉPARTEMENTS, UNE HAUSSE DES DEMANDES AUX SIAO INSERTION QUI TÉMOIGNE DE LA MONTÉE EN CHARGE DU DISPOSITIF

La majorité des SIAO insertion a fait face ces deux dernières années à un volume important de demandes d'hébergement, pression particulièrement importante sur les départements de Paris et de Seine-Saint-Denis (avec, pour chacun, plus de 7000 demandes différentes en 2013), qui concentrent la part la plus importante des demandes d'hébergement d'insertion.

⁹³ DRIHL, Etat de lieux de la domiciliation des personnes sans domicile stable. Bilan annuel 2013, juin 2014.

Cette hausse des demandes reçues témoigne en premier lieu d'une montée en charge continue de l'activité des SIAO depuis leur mise en place et leur reconnaissance juridique par la loi ALUR en 2014 qui vient entériner leur fonctionnement et leur rôle au sein du paysage institutionnel, dans le code de l'action sociale et des familles. A titre d'exemple, l'activité du SIAO insertion de Paris a été marquée en 2014 par une augmentation importante des demandes reçues, à savoir **13 137 demandes** différentes, correspondant à **18 135 personnes**. C'est une augmentation conséquente de 84 % par rapport à 2013 (7 204 demandes différentes correspondant à 11 587 personnes). La mise en place, depuis fin 2013, d'un nouveau système d'envoi des évaluations se faisant directement par le site internet du SIAO explique sans doute aussi cet accroissement.

La prescription par un travailleur social étant obligatoire pour déposer une demande au SIAO insertion, les ménages sont principalement orientés par les travailleurs sociaux des Conseils départementaux, et dans une moindre mesure par les structures d'hébergement, des CCAS, etc.

LES HOMMES ISOLÉS ET LES FAMILLES MONOPARENTALES SONT SURREPRÉSENTÉS PARMI LES DEMANDES DÉPOSÉES AUX SIAO INSERTION

Les isolés, en majorité des hommes, représentent entre 45 et 70 % des demandes. Cette part est particulièrement élevée à Paris, en Seine-et-Marne et dans le Val-de-Marne.

Les familles monoparentales sont le deuxième public formulant des demandes d'hébergement d'insertion. Elles représentent en moyenne un tiers du public en attente d'une réponse par les SIAO insertion.

Plusieurs rapports d'activité soulignent également l'augmentation du public jeune. A titre d'exemple dans les Yvelines, la part des 18-30 ans représentaient 42 % des demandeurs en 2013 (+ 2,5 % entre 2012 et 2013). En Essonne, les 18-25 ans représentent 1 demande sur 5 auprès du SIAO insertion. En Seine-et-Marne, l'augmentation des demandes d'hébergement de jeunes de moins de 25 ans se heurte à un manque de places en CHRS adaptées à ce public. Il s'agit de jeunes très précarisés souffrant d'addictions et de pathologies diverses, dont une partie non négligeable ont un parcours ASE.

Principales caractéristiques des publics des SIAO insertion en 2013

	75 (2014)	77	78	91	92	93	94	95
Composition familiale	70 % d'isolés	61 % d'isolés	> 50 % d'isolés (34 % d'hommes et 18 % de femmes)	49 % des isolés	53 % d'isolés 1/3 de familles monoparentales	45 % d'isolés	62 % d'isolés (dont 40 % d'hommes)	49 % d'isolés
19 % de familles monoparentales (?)	19 % de familles monoparentales	33 % de familles monoparentales	1/3 de familles monoparentales (1 ou 2 enfants)	34 % de femmes seules avec enfants.		36 % des mères avec leurs enfants	25 % de familles monoparentales	1/3 de femmes seules avec enfants
Ressources et emploi	29 % sont en situation d'emploi. Ressources moyennes de 700 E	1/3 sans aucune ressource 14 % perçoivent un salaire	35 % sont en emploi et 12 % sans aucune ressource.	26 % n'ont aucune ressource 1/4 en emploi	23 % ont un salaire et 45 % sont au RSA. Les ressources moyennes de 770 E			61 % aux minimas sociaux. Ressources moyennes de 860 E
Situation administrative	63 % de nationalité étrangère dont 56 % hors UE		50 % de nationalité étrangère dont 41 % hors UE					53 % de nationalité étrangère dont 42 % hors UE

Source : rapports d'activités 2013 des 8 SIAO

Si la situation des demandeurs au regard de l'emploi semble assez variable, la majorité est sans emploi et bénéficie des minimas sociaux. Le montant moyen des ressources moyennes se situe entre 700 à 850 € par ménage. En l'absence de ressources, un certain nombre d'orientations sont rendues impossibles, seuls les CHRS et les places en stabilisation peuvent être envisagés.

Au regard des données disponibles dans trois départements, plus de la moitié des ménages est de nationalité étrangère (jusqu'à 63 % à Paris), dont une majeure partie originaire d'un pays hors de l'Union européenne. Précisons que cela ne signifie par pour autant que ces personnes soient en situation irrégulière sur le territoire.

LES PRINCIPAUX MOTIFS DE DEMANDE D'HÉBERGEMENT AUX SIAO INSERTION : RUPTURE D'HÉBERGEMENT PERSONNEL, EXPULSION, SORTIE DE STRUCTURE D'HÉBERGEMENT

L'analyse des motifs dans les rapports d'activité des SIAO permet de caractériser la situation résidentielle des demandeurs. Sur les deux départements concentrant la majorité des demandes (Paris et la Seine-Saint-Denis), l'errance résidentielle et/ou la prise en charge dans un dispositif d'urgence ressortent fortement :

- A Paris, au moment de la demande, 48 % des ménages sont sans abri ou en hébergement d'urgence, 31 % en errance et/ou hébergés chez un tiers (cette part a doublé entre 2013 et 2014).
- En Seine-Saint-Denis : au moment de la demande, 20 % des ménages sont hébergés à l'hôtel, 24 % sont hébergés chez un tiers, 11 % dans l'urgence et 12 % en squat.

Bien que l'intitulé des motifs diffère selon les modalités d'enregistrement de la demande des différents SIAO, il ressort sur la majorité des départements que la rupture familiale/ conjugale ou amicale (notamment pour les personnes hébergées chez un tiers) est le motif le plus souvent indiqué au moment de la demande. A titre d'exemple :

- Dans les Yvelines, 39 % des demandes d'hébergement sont liées à une rupture (ou risque) familiale/conjugale ou avec un tiers, 22 % sont liées à la sortie d'une structure d'hébergement et 13 % sont liées à une expulsion.
- Dans les Hauts-de-Seine, 32 % des demandes sont liées à une rupture familiale/conjugale ou amicale (tiers), les sorties du dispositif d'hébergement d'urgence (hôtel et CHU) représentent une demande sur 4.

AU REGARD DE L'IMPORTANCE DES BESOINS EXPRIMÉS ET DU NOMBRE DE DEMANDES, UN TAUX DE RÉPONSE ET D'ADMISSION TRÈS FAIBLE : ENTRE 10 ET 20 % DES DEMANDES ENREGISTRÉES EN 2013

Les SIAO insertion doivent composer avec des capacités de réponses très inférieures à la demande, qui se traduisent par un allongement des délais d'attente et des taux d'admissions faibles.

- Paris : une demande sur cinq est satisfaite en 2014. Entre 2013 et 2014, la part de demande ayant abouti à une admission a baissé, passant de 30 % à 20 %. Ce faible taux de réponse est d'autant plus préoccupant que 65 % des demandes reçues concernent des ménages prioritaires au regard d'un des trois critères suivants : lieu de vie très précaire (rue, CHU, hôtel), reconnaissance par la commission de médiation DALO ou DAHO, victimes de violences. Selon les segments de l'offre, l'écart entre les besoins et l'offre est variable. A Paris, cet écart est maximal pour les pensions de famille (8 demandes pour une place) et plus faible pour l'accès à Louez Solidaire (3 demandes pour une place).
- Essonne : au 1er décembre 2014, 2 527 demandes étaient en attente (dont 522 DAHO), mais seulement 240 ménages ont intégré un hébergement au cours de l'année, soit 9 % des demandes en attente.
- Val d'Oise : environ une place offerte pour 5 demandes, avec un délai moyen de 4 mois pour une admission en structure en 2013.
- Hauts-de-Seine : en 2013, le taux d'adéquation (nombre de places déclarées sur nombre de ménages demandeurs) est de 22 %. Le taux d'admission effectif est plus faible : 13 % en 2013.
- Yvelines : en 2013, 404 ménages ont été admis en structure ou en logement social, ce qui représente environ 12 % des ménages enregistrés.

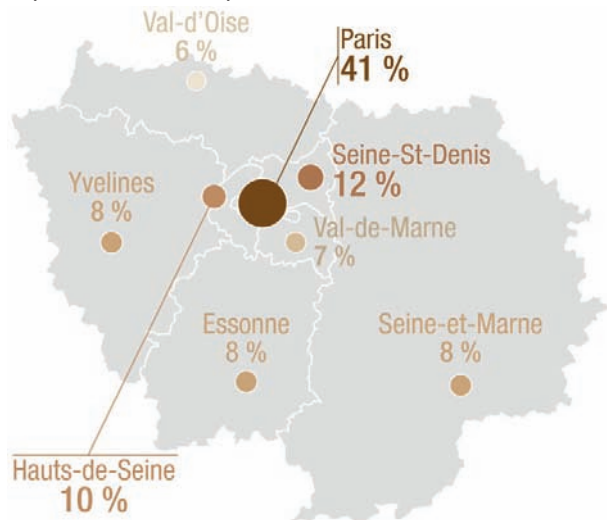
2.3.2 Des pratiques d'accueil en mutation dans les CHRHS, sous l'effet de l'évolution des publics

Créés en 1974, les Centres d'hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRHS) ont pour mission d'assurer l'accueil, le logement, l'accompagnement et l'insertion sociale des personnes ou familles connaissant de graves difficultés en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle ou sociale. Certains sont spécialisés dans l'accueil d'un type de public (femmes enceintes, personnes sortant de prison, etc.), d'autres sont des établissements de droit commun dits « tout public ».

Les SIAO insertion ont pour mission d'orienter vers les CHRHS les demandes d'hébergement enregistrées au regard de l'offre de places d'hébergement disponibles. Ce système est aujourd'hui confronté, en Île-de-France, à une forte pression de la demande, le CHRHS constituant généralement la principale orientation des SIAO.

UNE RÉPARTITION TERRITORIALE ET UNE STRUCTURE DE L'OFFRE HÉRITÉES DE L'HISTOIRE

Répartition des 9 800 places en CHRS



Source : DRIHL Île-de-France / Service AHL - données 2014
© IAU îdF 2015 - www.iau-idf.fr

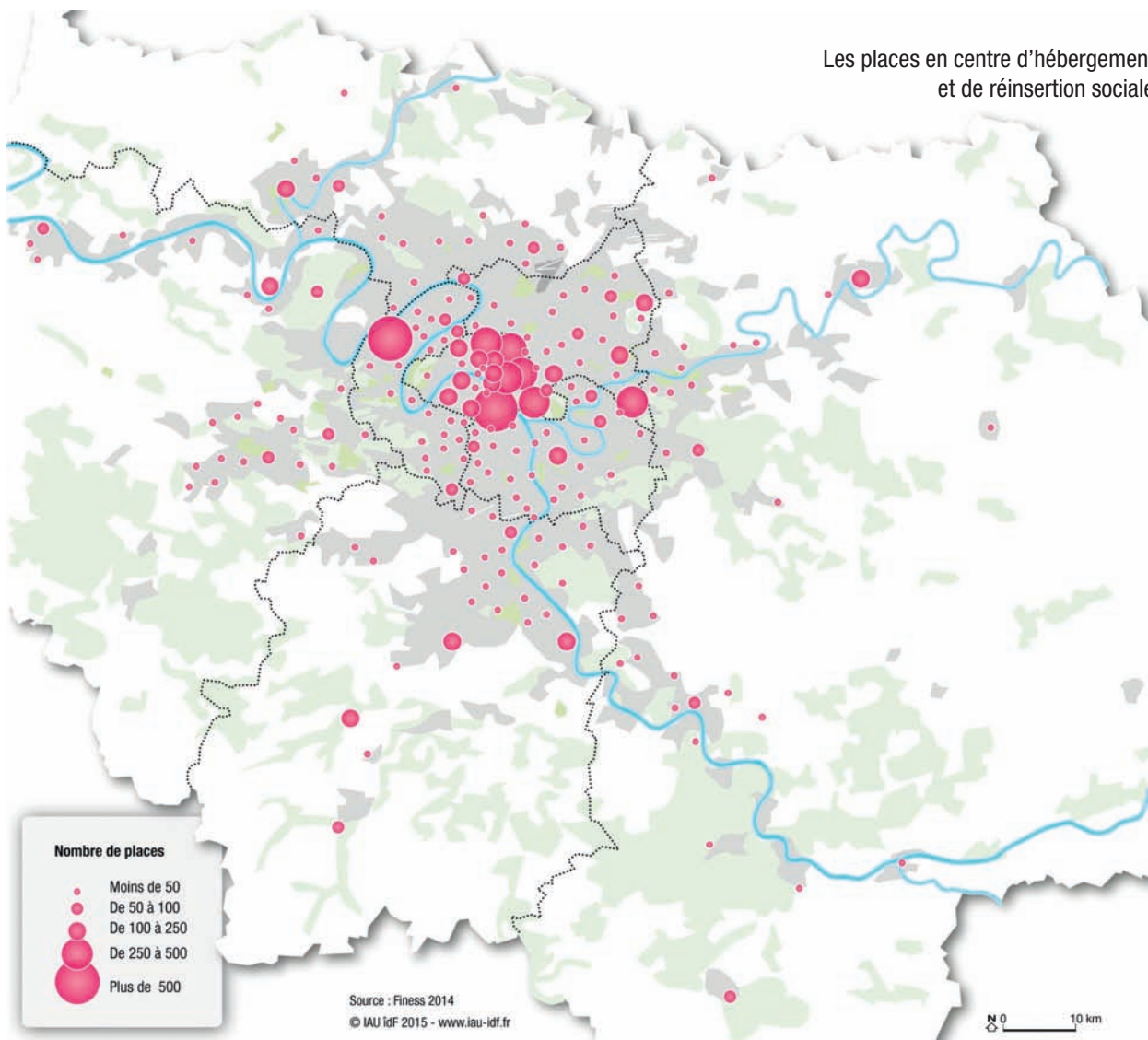
Les 9 800 places de CHRS sont globalement concentrées au centre de la région, conséquence d'une implantation historique de nombreux établissements : 41 % des places en CHRS sont implantées sur le territoire parisien, 29 % se trouvent en petite couronne et 30 % en grande couronne.

Au sein des départements, les disparités territoriales peuvent également être relativement marquées. A titre d'exemple, dans les Hauts-de-Seine, les CHRS sont concentrés sur quatre communes du nord-est du département. En Seine-Saint-Denis, l'offre en CHRS se concentre dans le sud-est du département.

Par ailleurs, le type d'offre ainsi que les conditions d'accueil varient d'un territoire à l'autre :

- A Paris, il s'agit principalement de structures collectives accueillant des isolés ;
- La grande couronne (mais également le Val-de-Marne) se caractérise par une offre essentiellement développée dans le diffus. En Seine-et-Marne par exemple, les trois quarts des places de stabilisation et d'insertion sont proposés en appartements éclatés et destinés à l'accueil des familles.

Les places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale



UNE TENDANCE À LA SPÉCIALISATION DES CHRS SUR CERTAINS PUBLICS, CONTRAIGNANT D'AUTANT PLUS LES ORIENTATIONS PAR LES SIAO

L'activité des CHRS a beaucoup évolué ces dernières années. Les gestionnaires sont davantage soumis à des impératifs financiers et à la pression d'objectifs en termes de taux de rotation et de sortie. Des indicateurs ont été créés afin de mesurer la performance des établissements (sortie vers le logement autonome, accès à l'emploi...) et le déploiement d'un référentiel national des coûts est en cours, qui vise à mieux décrire les prestations offertes par chaque structure d'hébergement. Avec l'arrivée des SIAO, les CHRS ne sont plus les seuls maîtres de leurs admissions et ils accueillent des publics très diversifiés, mais qui ont en commun l'extrême fragilité de leur situation. Par ailleurs, les capacités de sortie sont limitées par la pression sur le parc social francilien.

Dans ce contexte, certains CHRS ont fait évoluer leur projet d'établissement, et restreint les conditions d'accès. En outre, une part de places, en croissance depuis 2008, est désormais dédiée à des profils spécifiques, accueillis prioritairement ou exclusivement selon le projet associatif (femmes victimes de violences, moins de 25 ans, sortants de prison, etc.).

DES HÉBERGÉS EN CHRS QUI SONT TOUJOURS MAJORITAIREMENT DES HOMMES, DES FAMILLES MAJORITAIREMENT ACCUEILLIES EN GRANDE COURONNE

L'enquête ES de 2012 permet de dresser un portrait des personnes hébergées dans les CHRS franciliens :

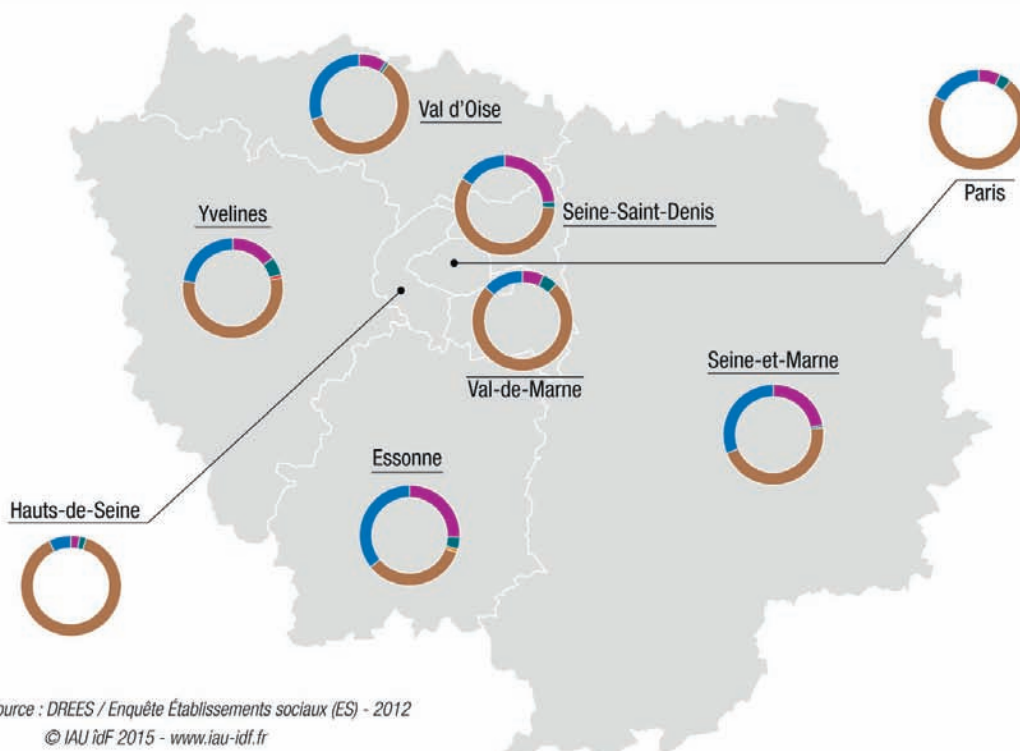
- Plus de la moitié des hébergés sont des hommes (part de femmes à 47 %, stable depuis 2008).
- 67 % des hébergés sont seuls (contre 64 % en 2008)
- un tiers de personnes sont en famille, majoritairement des familles monoparentales (19 % des personnes accueillies).

La disparité des types d'établissements (collectif / diffus, projets d'établissement) se traduit dans la répartition territoriale des publics accueillis :

- Paris accueille une forte part de personnes isolées (72 %) tout comme les Hauts-de-Seine (87 %) et le Val-de-Marne (74 % de personnes seules)
- Les départements de grande couronne se caractérisent par une prédominance des familles parmi les publics accueillis (26 % de couples avec enfants dans le 91), dont une large part de familles monoparentales (plus de 30 % des personnes accueillies dans le 91, le 95 et le 77).

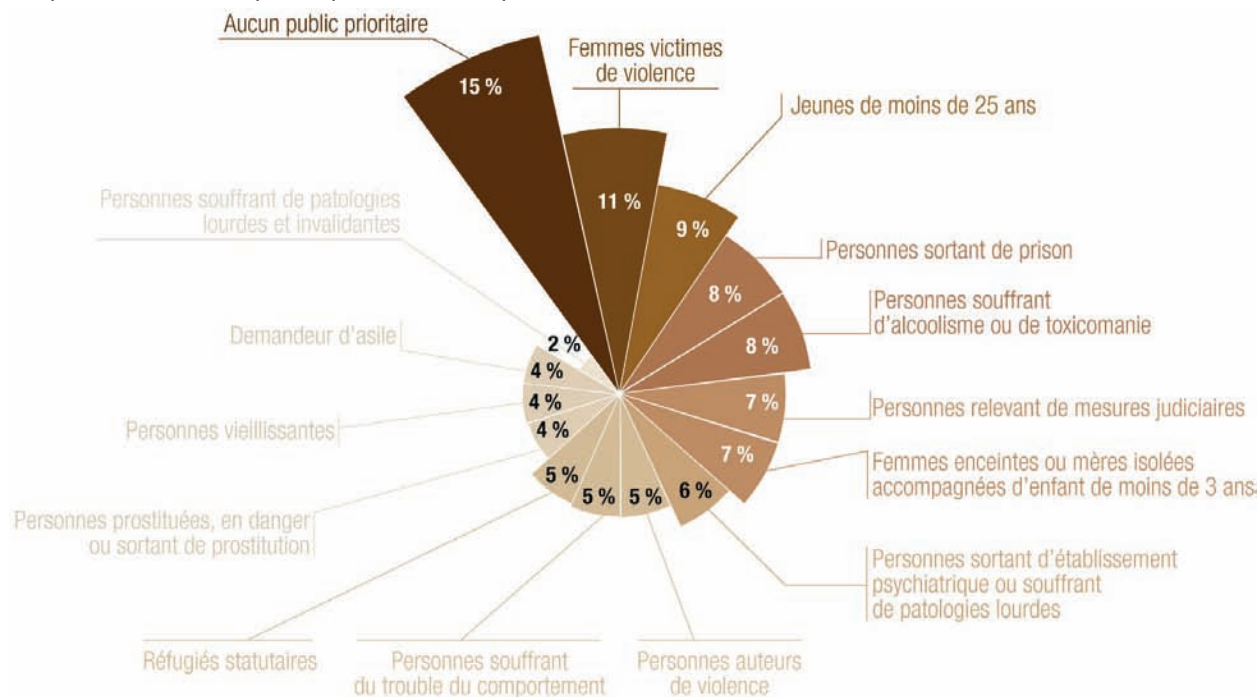
Personnes hébergées en CHRS selon leur composition familiale par département en Île-de-France

Couple avec enfants / Couple sans enfants / Groupe d'adultes avec enfants / Groupe d'adultes sans enfants / Personne seule / Personne seule avec enfants



Avant leur entrée, 20 % des personnes accueillies en CHRS en 2012 étaient déclarées SDF (contre 18 % en 2008) et 25 % de personnes sortaient de structure d'hébergement institutionnel. Par ailleurs, 14 % d'admissions étaient consécutives à des ruptures familiales et/ou conjugales. Bien que représentant une part encore faible, les demandeurs d'asile ont vu leur nombre augmenter parmi les publics admis en CHRS : 6 % en 2012 contre 1,3 % en 2008.

Les publics accueillis en priorité par les CHRS - réponse en nombre de structures



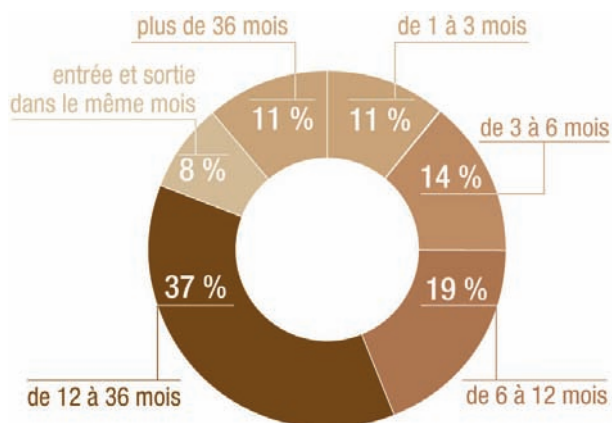
Source : DREES / Enquête Établissements sociaux (ES) - 2012
© IAU idF 2015 - www.iau-idf.fr

L'ALLONGEMENT DES DURÉES D'OCCUPATION PARTICIPE À LA SATURATION DES CAPACITÉS D'ACCUEIL, PARTICULIÈREMENT MARQUÉE À PARIS ET EN PETITE COURONNE

Témoignant de la pression qui s'exerce sur les CHRS, le taux d'occupation des places en CHRS est élevé en Île-de-France : 96,2 % des places étaient occupées (contre 92,8 % en 2008). Dans le Val-de-Marne et le Val d'Oise, le taux d'occupation déclaré est supérieur aux capacités d'accueil (respectivement 103 % et 101 %).

Le fort taux d'occupation s'explique pour partie par un allongement des durées de séjour en CHRS. Près de la moitié des personnes sont présentes dans les CHRS franciliens depuis un an ou plus (48 %). La part des ménages hébergés en CHRS depuis plus de 3 ans est passée de 7 % en 2008 à 11 % en 2012. La fluidité des sorties des CHRS varie cependant d'un département à l'autre : dans les Hauts-de-Seine, les personnes hébergées depuis plus de un an représentent 64 % des effectifs contre seulement 42 % en Seine-Saint-Denis 40 % dans le Val de Marne.

Durée de séjour dans les CHRS d'Île-de-France



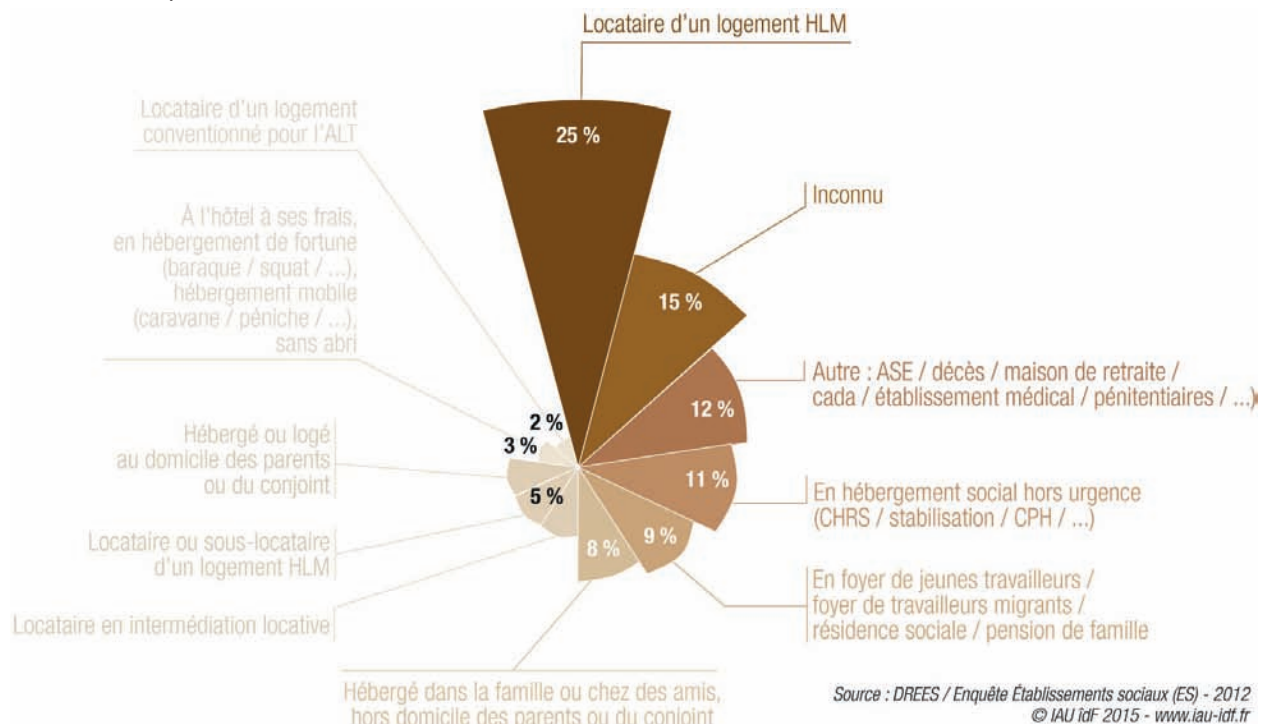
Source : DREES / Enquête Établissements sociaux (ES) 2012
© IAU idF 2015 - www.iau-idf.fr

30 % DES MÉNAGES HÉBERGÉS EN CHRS SORTENT VERS UN LOGEMENT AUTONOME

25 % des ménages sortants de CHRS accèdent à un logement social, part en augmentation depuis 2008 (20 %). A cela s'ajoutent 5 % de ménages qui accèdent au parc locatif privé.

20 % poursuivent un parcours résidentiel en structure (CHRS, stabilisation, résidences sociales, pensions de famille), confirmant le maintien d'une logique de parcours « en escalier », voire des situations d'allers et retours entre les différentes structures. Les solutions « personnelles » (chez la famille, ami, conjoint etc.) ainsi que « destination inconnue » représentent une part non négligeable de l'échantillon (respectivement 12 % et 15 %).

Destination des personnes sortants de CHRS en Île-de-France



Les personnes hébergées ne présentent pas les mêmes chances de sortie vers un logement. Les difficultés de sortie sont accrues pour les profils de ménages suivants :

- Les personnes en situation administrative complexe.
- Les personnes sans aucune ressource ou en grande difficulté financière. Cela concerne principalement les moins de 25 ans qui ne présentent pas la solvabilité nécessaire pour devenir locataire.
- Les personnes manquant d'autonomie et les personnes présentant d'importants problèmes de santé (physiques ou mentaux). Les pensions de famille sont pour certaines de ces personnes la solution de sortie la plus pertinente.

2.3.3 Les résidences sociales: des vocations d'accueil différenciées, une offre à mieux positionner et territorialiser

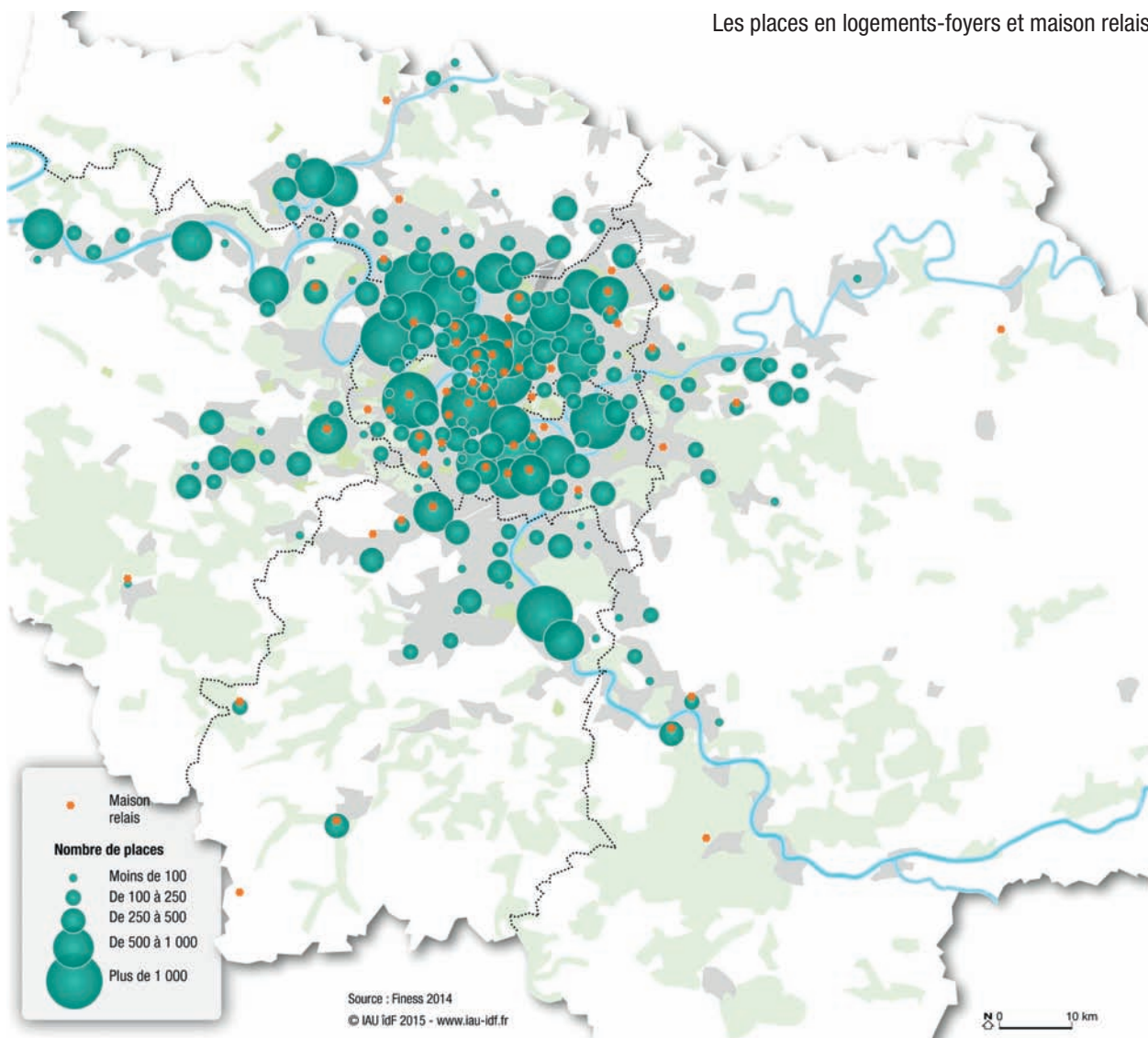
En 2014, 79 662 places en logements-foyers étaient comptabilisées en Île-de-France.

Ceux-ci se répartissent, selon une nomenclature simplifiée, entre 57,7 % de résidences sociales (intégrant des résidences jeunes actifs), 39,3 % de FJT et FTM non transformés en résidences sociales et 3 % de pensions de famille.

Ces établissements se trouvent répartis dans l'ensemble des départements franciliens, avec un poids plus important cependant à Paris et en petite couronne. : le ratio moyen en logement – foyer est de 6,8 places pour 1 000 habitants dans la région. Il est supérieur à la moyenne dans le Val de Marne (7,7), à Paris (8,6) et en Seine-Saint-Denis (10,5).

UNE FONCTION TRANSITOIRE ET INTÉGRATIVE DES RÉSIDENCES SOCIALES RÉELLE, MAIS À DISTINGUER EN FONCTION DE LA VOCATION DES ÉTABLISSEMENTS

Établissements à caractère social, les résidences sociales logent, dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs et des locaux communs meublés, des personnes éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant, sans avoir cependant besoin d'un accompagnement global renforcé du type de celui proposé dans les structures d'hébergement. La circulaire du 4 juillet 2006 précise que les résidences sociales ont vocation à accueillir des publics très divers, tels que les jeunes travailleurs, les femmes en difficulté, les personnes en insertion ou encore les travailleurs migrants.



Union nationale du logement accompagné regroupant les principaux gestionnaires de foyers et résidences sociales, l'UNAFO détermine ainsi 4 principaux profils de publics accueillis dans les résidences sociales et foyers : les (anciens) travailleurs migrants, les jeunes actifs, les grands exclus et les publics précaires émergents (familles monoparentales, réfugiés statutaires, sortants de prison, personnes âgées isolées à faibles revenus...).

Ces différences de profils en matière d'occupation sont à mettre en regard de la vocation et les différents types de résidence sociale. Aussi, faut-il distinguer :

- les **FTM ou RS-FTM (issus de la transformation des FTM)** logent encore principalement des hommes seuls, le plus souvent originaires du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne, un bon nombre d'entre eux étant présents dans la même résidence depuis plus de 10 ans (ils bénéficient du maintien dans les lieux), et pour lesquels se posent des problématiques liées au vieillissement et à l'isolement. Les RS FTM s'ouvrent progressivement à l'accueil d'un public plus diversifié.
- les **résidences sociales ex-nihilo** accueillent un public diversifié et font cohabiter : des personnes qui n'ont pas de grosses difficultés et sont davantage confrontées à des difficultés temporaires d'accès au logement de droit commun ; des personnes qui nécessitent un travail d'accompagnement plus important visant à consolider leur autonomie. Ces dernières ont souvent connu un parcours en CADA ou CHRS auparavant. Il s'agit de personnes plus fortement désocialisées avec des difficultés sociales plus ou moins importantes (violences conjugales, rupture d'hébergement, troubles de santé mentale ou addiction, etc.)⁹⁴.
- Conçus pour l'accueil des jeunes travailleurs, les **FJT**⁹⁵ logent un public jeune (70 % ont moins de 24 ans) et mixte (49 % de femmes), en cours de formation ou disposant d'un premier emploi (88 % de jeunes travailleurs dont 21 % en alternance). Du fait de leur jeune âge et de situations professionnelles encore précaires, 56 % vivent sous le seuil de pauvreté.

⁹⁴ IAU, Les structures d'hébergement et de logements adaptés en Île-de-France en 2012, juillet 2013

⁹⁵ URFJT Île-de-France, Observatoire statistique des Foyers et Services pour les Jeunes travailleurs d'Île-de-France, 2013,

- **La maison relais ou pension de famille** constitue une modalité particulière de résidence sociale, s'inscrivant dans une logique d'**habitat durable**, sans limitation de durée, offrant un cadre semi collectif valorisant la convivialité et l'intégration dans l'environnement social. Elle est destinée à l'accueil de personnes au faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique rend impossible, à échéance prévisible, leur accès à un logement ordinaire. **La résidence accueil** est une modalité particulière de maison relais, s'adressant à des personnes fragilisées socialement et qui présentent, en outre, des handicaps psychiques. Les pensions de famille accueillent ainsi essentiellement des hommes, isolés, âgés de plus de 45 ans, bénéficiaires des minimas sociaux, qui ont connu des itinéraires résidentiels chaotiques⁹⁶.

A l'exclusion des pensions de famille qui se distinguent par une vocation d'accueil pérenne, les résidences sociales assurent une véritable fonction transitoire comme en témoignent des taux de rotation encore importants malgré une tendance à l'allongement des durées de séjour et les parcours résidentiels proposés.

Taux de rotation et durées de séjour en résidence sociale

	FTM et RS FTM	RS ex nihilo	FJT et RS FJT
Taux de rotation	13 %	44 %*	77 %
Durée moyenne de séjour	7 ans	20 mois	14 mois

Source : IAU idF, 2012

* Ce taux serait plutôt de 21 % selon Adoma en 2014.

La fonction intégrative des résidences sociales, assurée par une gestion locative adaptée (financée par l'AGLS, voir plus loin), est lisible au travers des parcours résidentiels ascendants des résidents. Avant leur arrivée, près de la moitié était hébergée chez un tiers ou par la famille, environ 20 % vivaient déjà en structure ou dans un autre foyer et plus de 10 % connaissaient la précarité (squat, hôtel, rue). A la sortie, la majorité des résidents intègre le parc classique (parc locatif social ou privé) même si une proportion non négligeable des jeunes en FJT, mais également en résidence ex nihilo, retourne chez leurs parents ou chez un tiers⁹⁷.

UNE DEMANDE QUI ÉVOLUE ET SE DIVERSIFIE : FAMILLES AVEC DE (JEUNES) ENFANTS, SALARIÉS PAUVRES, FEMMES, JEUNES...

Développé à l'origine autour de l'accueil des travailleurs migrants d'une part et des jeunes travailleurs d'autre part, les résidences sociales ont jusqu'à présent accueilli très majoritairement des hommes isolés. Mais à l'instar de l'ensemble du secteur de l'hébergement d'urgence et d'insertion, ces établissements font aujourd'hui face à une diversification et une précarisation de la demande.

S'il reste malaisée d'appréhender, à l'échelle régionale, les caractéristiques de la demande de résidence sociale en raison des difficultés à compiler les données des SIAO insertion, d'autres sources permettent aujourd'hui d'objectiver un certain nombre d'évolutions.

Acteur important du secteur des résidences sociales ex nihilo et ex-FTM, Adoma a ainsi récemment mis en place, à l'instar d'autres gestionnaires, la demande en ligne. L'analyse des 6 premiers mois de sa mise en œuvre (près de 18 000 demandes de logement sur le dernier semestre 2014) permet de mettre en exergue les évolutions suivantes :

Une féminisation de la demande : 42 % des demandeurs en ligne sont des femmes contre 18 % des résidents entrants ;

Un rajeunissement : 51 % des demandeurs sont âgés de moins de 30 ans contre 22 % des résidents entrants ;

Une augmentation des travailleurs pauvres.

UN DÉVELOPPEMENT INÉGAL DES DIFFÉRENTS TYPES DE RÉSIDENCES SOCIALES ET EN DÉCALAGE AVEC LES BESOINS

Le développement des résidences sociales semble s'être opéré ces dernières années au profit des résidences Jeunes Actifs (dont les niveaux de redevance sont de plus en plus en inadéquation avec les niveaux de ressources des jeunes) et au détriment de résidences sociales « généralistes » et plus encore de pensions de famille.

A Paris par exemple, pour répondre aux besoins en logement des jeunes en insertion professionnelle ou démarrant dans la vie active, les résidences sociales pour jeunes actifs ou FJT ont été fortement développées entre 2008 et 2013 (3100 logements financés sur cette période). Dans le même temps, les résidences sociales enregistraient un recul des financements (450 logements entre 2008 et 2013).

Au-delà de facteurs liés à une meilleure acceptabilité sociale de résidences sociales dédiées aux jeunes actifs, cet essor a également été encouragé par des financements majorés d'Action Logement⁹⁸.

S'agissant des pensions de famille, certains territoires accusent un retard important au regard des objectifs fixés et plus encore du nombre de places validées.

96 DIHAL, Etude visant à mieux connaître et valoriser le champ du « logement accompagné »- Etat des lieux d'un « tiers secteur », 2012

97 IAU, « Hébergement d'urgence... », op cité.

98 Direction du Logement et de l'Habitat, note du 12/09/2014, Mairie de Paris

Tableau récapitulatif pensions de famille fin 2014

	Objectif cible	Total places validées	Total places ouvertes	Taux de réalisation
75	1 414	1 343	1 253	93 %
92	322	453	251	55 %
93	467	359	215	60 %
94	291	335	156	47 %
77	211	226	137	61 %
78	208	185	76	41 %
91	206	192	138	72 %
95	235	155	95	61 %
Île-de-France	3 354	3 248	2 321	71 %

Source : DRHIL, bilan CRHH 2014

L'adaptation du bâti à ces évolutions pose également question avec une offre en résidence sociale encore très majoritairement centrée sur des petits logements meublés (T1 ou T1') alors que l'analyse de la demande témoigne de la proportion croissante de familles avec enfants.

Rappelons enfin l'importance du Plan de Transformation des Foyers de Travailleurs Migrants (PTFTM) en Île-de-France avec encore une centaine d'établissements non traités posant la question de leur intégration dans les politiques du logement et de l'amélioration des conditions de vie pour ses résidents. Certains territoires accusent ainsi un retard important avec moins de la moitié des établissements identifiés traités.

Malgré des objectifs relativement ambitieux affichés dans le cadre des différents documents de planification, la capacité de développement des résidences sociales reste ainsi inégale, fonction du type de produit et des territoires.

DES CONDITIONS DE GESTION ET DES BESOINS EN ACCOMPAGNEMENT QUI VARIENT FORTEMENT EN FONCTION DES PUBLICS ACCUEILLIS

La diversification et la précarisation des profils des résidents interrogent plus fortement encore les besoins en matière de gestion et d'accompagnement social, comme le rappelle l'UNAFO. Ainsi, la cohabitation de publics aux profils de plus en plus divers à l'échelle de l'établissement et de l'environnement immédiat nécessite une attention accrue de la part des gestionnaires en matière de régulation de la vie collective.

En FTM, les principales problématiques liées aux personnes logées portent sur la prise en charge du vieillissement à domicile, l'isolement familial, un faible reste à vivre, une difficulté d'accès à la langue française administrative, un besoin d'accès aux droits sociaux et aux soins.

En pension de famille, les publics présentent des problématiques accrues en matière d'accompagnement du vieillissement et de souffrance psychique pour lesquelles les relais manquent souvent. Le niveau de ressources, les addictions, des pathologies spécifiques de type Korsakoff, l'âge, les comportements de ce public ayant connu un long parcours d'exclusion posent avec acuité des problèmes en matière d'accompagnement et, pour une partie du public accueilli, des perspectives de sortie vers des établissements spécialisés de type EHPAD.

MAIS DES FINANCEMENTS DE FONCTIONNEMENT QUI DEMEURENT INSUFFISANTS AU RISQUE DE METTRE À MAL LES PROJETS SOCIAUX DES ÉTABLISSEMENTS

Pour répondre à ces besoins, les résidences sociales ne bénéficient pas toutes du même type de financements :

- Créée en 2000, l'Aide à la Gestion Locative Sociale finance la gestion spécifique et adaptée des résidences sociales. La circulaire du 30 mai 2013 relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné rappelle les quatre grandes catégories d'intervention que recouvre cette gestion locative sociale : la régulation de la vie collective au sein de la résidence ; la prévention et la gestion des impayés, la lutte contre l'isolement, la médiation vers les services extérieurs mobilisables pour résoudre les difficultés des résidents.
- Les pensions de famille ne sont pas éligibles à l'AGLS mais bénéficient d'une participation de l'Etat au financement de la rémunération de l'hôte ou du couple d'hôtes afin d'y assurer une présence et un accompagnement de proximité autour des règles de vie en collectivité et de l'autonomie. Le montant de cette subvention est fixé à 16 euros par jour et par résident.

Malgré ces aides, plusieurs difficultés demeurent comme le rappelle l'UNAFO. D'une part la revalorisation récente de l'AGLS n'a pas permis de résoudre les difficultés liées aux inégalités territoriales dans les montants et modalités d'octroi des aides. Aussi, l'ensemble des résidences sociales ne bénéficie pas de cette subvention. D'autre part, les acteurs du logement accompagné pointent l'insuffisance des moyens en matière d'accompagnement social (ASLL, AVDL, etc.) pour favoriser les parcours et les sorties positives vers le logement, certains Conseils Départementaux se désengageant progressivement.

Dans ce contexte, certains acteurs (dont les SIAO) font le constat d'une tendance de certains gestionnaires à restreindre les conditions d'admission au profit de publics de plus en plus proches du logement autonome, afin de maintenir un équilibre dans le peuplement des résidences et de ne pas mettre à mal les conditions de gestion des établissements.

DES BESOINS SPÉCIFIQUES EN MATIÈRE D'ACCOMPAGNEMENT MÉDICO-SOCIAL

A l'instar des structures d'hébergement, les gestionnaires de résidence sociale sont de plus en plus confrontés aux difficultés d'accompagnement de publics présentant des problématiques de santé, notamment psychiques. L'insuffisance des relais avec le secteur médico-social pour accompagner la perte d'autonomie de certains résidents ou favoriser l'accès aux soins des personnes présentant des troubles psychiques est systématiquement soulignée par les gestionnaires.

2.3.4 L'offre en logement d'insertion mobilisée au sein du parc en diffus (privé ou social) : une réponse hétérogène et difficile à circonscrire mais qui joue un rôle complémentaire et essentiel dans l'accueil des plus fragiles

UNE CONNAISSANCE FRAGMENTÉE DES DIFFÉRENTS TYPES D'OFFRE

Le développement d'une offre dans le parc privé en diffus vise à proposer une alternative au logement social de droit commun, pas seulement pour compenser un déficit d'offre de logement HLM, mais bien davantage pour compléter et diversifier l'offre aux ménages défavorisés. C'est d'autant plus vrai que le parc privé constitue un potentiel de logements bien insérés dans le tissu urbain et un environnement propice à une bonne insertion des ménages fragiles.

Les associations opératrices de l'offre de logement d'insertion disposent de trois modalités de mobilisation d'un logement :

- le **mandat de gestion à vocation sociale** pour le compte d'un propriétaire, mis en œuvre par les Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS) et qui permet de favoriser un rapport locatif situé dans le droit commun, le ménage étant seul titulaire du bail. Il s'agit donc d'une offre de logement pérenne.
- la location en vue de la sous-location, dérogeant au droit commun, permet à des associations de prendre à bail un logement dans le parc privé ou social et de le sous-louer temporairement à un ménage. Le bail glissant constitue une modalité particulière de la sous-location, avec une vocation spécifique, puisqu'il aménage une phase transitoire avant l'accès direct dans ce même logement.

la gestion directe, soit en pleine propriété, découlant d'un don ou legs, d'un achat ou d'une maîtrise d'ouvrage directe de l'association ; soit par la détention d'un droit réel ou immobilier (bail emphytéotique ou bail à réhabilitation)

Quel que soit le mode de captation du logement, ces derniers sont gérés par les associations qui pratiquent une « gestion locative adaptée », éventuellement complétée d'un accompagnement social lié au logement à travers des mesures d'accompagnement social (ASLL ou AVDL).

La diversité des modes de captation/production de logements d'insertion en diffus et de leurs financements contribue à rendre leur comptabilisation et leur suivi mal aisés. Selon les données recueillies par la FAPIL⁹⁹ Île-de-France le parc géré en diffus par ses adhérents, comporterait environ 4000 logements en 2013 (hors dispositifs Solibail et Louez Solidaire¹⁰⁰), répartis entre 2421 logements pérennes (en mandat de gestion ou logements détenus) et 1595 logements temporaires (location/sous location).

UN SOUTIEN INÉGAL DES COLLECTIVITÉS MALGRÉ UNE PERCEPTION GLOBALEMENT POSITIVE D'UNE OFFRE DE LOGEMENTS INSÉRÉS DANS LE TISSU URBAIN EXISTANT

Un certain nombre de logements en location/sous location sont financés dans le cadre des FSL au titre du supplément de dépenses de gestion locative, aussi bien en parc privé qu'en parc social. Cette aide peut être assortie, plus ou moins systématiquement, de mesures d'accompagnement social lié au logement (c'est le cas à Paris par exemple). Si l'ensemble des Conseils Départementaux poursuivent leur engagement dans ce type de financement, cela représente néanmoins une part relativement peu importante des budgets FSL (les montants d'aide annoncés tournent autour de 400 € par logement et par an). Selon les données partielles recueillies, les aides au supplément de dépenses de gestion locative couvriraient :

- Près de 550 logements financés à Paris au titre des actions d'intermédiation locative (hors Louez Solidaire), volume stable depuis 2008, et 163 logements mobilisés par l'Agence Immobilière Sociale ;
- Près de 300 logements dans les Hauts-de-Seine ;
- Près de 700 logements en Seine-et-Marne ;
- Près de 480 logements en Essonne (dont 220 PLAI associatifs) et 80 logements mobilisés par l' AIS 91.

Quelle que soit l'ampleur du développement de ce segment d'offre sur les territoires, ces opérations de petite taille, bien insérées dans le tissu urbain bénéficient d'un a priori positif de la part des élus locaux et d'une meilleure acceptabilité sociale de la part des habitants et ce d'autant plus qu'elles peuvent contribuer à la requalification du parc privé vacant et/ou dégradé dans les centres anciens.

⁹⁹ Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement
¹⁰⁰ Voir partie suivante

UNE COMPLÉMENTARITÉ DANS LES TYPES DE PUBLICS ACCUEILLIS, UNE VOCATION TRÈS SOCIALE AFFIRMÉE, MAIS DES DIFFICULTÉS DE SORTIE

A défaut de données agrégées de l'ensemble des opérateurs, les données recueillies par la FAPIL Île-de-France permettent de dessiner un portrait du public accueilli dans les logements d'insertion temporaire de ses adhérents. Il se distingue des publics accueillis en structure d'hébergement et en résidence sociale, notamment du fait de la vocation familiale de ces logements :

- Deux tiers sont des familles avec enfants dont plus de la moitié sont monoparentales ;
- Plus de 40 % des ménages accueillis en 2013 sont sortants de structure d'hébergement ;
- Un tiers est bénéficiaire des minimas sociaux, un tiers bénéficie d'un emploi stable et un autre tiers est au chômage ou dans un emploi précaire.

DES DISPOSITIFS QUI RESTENT CONTRAIGNANTS POUR LES ASSOCIATIONS QUI DOIVENT EN ASSURER LES RISQUES

Malgré le fonds de sécurisation mis en place par le Conseil Régional en 2001, l'activité de gestion locative adaptée de logements en diffus, tout particulièrement en location/sous location, comporte des risques importants que les associations peinent à supporter.

D'une part, la précarité économique accrue des ménages accentue les risques d'impayés locatifs (et de dégradation des logements dans certains cas, notamment lorsque les séjours s'allongent). D'autre part, les difficultés de sortie vers le logement de droit commun, conjuguées aux difficultés sociales accentuées de certains ménages, allongent certaines durées de séjour au-delà des objectifs fixés à l'origine (2 ans), avec pour conséquence des ménages occupant les logements sans être suffisamment accompagnés (faute de prolongement de financement des mesures d'accompagnement) au risque de conduire à une démobilisation dans le projet d'insertion.

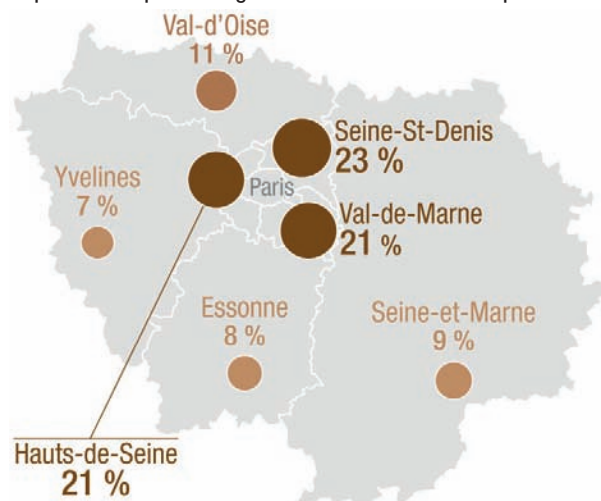
2.3.5. L'intermédiation locative, une offre qui joue son rôle de sortie du dispositif hôtelier

Le programme national d'intermédiation locative créé en 2009 dans le cadre du Plan de relance – plus communément identifié sous le label Solibail – vise à développer à partir du parc privé une offre locative nouvelle à loyer conventionné, destinée à accueillir des ménages en difficulté pour accéder à un logement autonome. Un ensemble de garanties (paiement des loyers, remise en état du logement, accompagnement social des occupants) et d'avantages fiscaux doit favoriser cette mobilisation auprès des bailleurs privés¹⁰¹. Le dispositif implique l'intervention d'un « tiers social » (généralement une association) entre le propriétaire et le locataire, chargé d'assurer notamment la sous-location¹⁰², l'entretien et la gestion du logement ainsi que l'accompagnement des locataires. Les opérateurs ont également en charge la mission de captation des logements. Il s'est fortement inspiré du dispositif parisien Louez Solidaire, mis en place en 2007 par la Ville de Paris.

SOLIBAIL ET LOUEZ SOLIDAIRE : DEUX DISPOSITIFS POUR FAVORISER, EN PRIORITÉ, LES SORTIES DE L'HÔTEL

Solibail et Louez Solidaire constituent deux dispositifs d'intermédiation locative structurants en Île-de-France : le premier, financé par l'Etat, est mis en œuvre en petite et grande couronnes ; le second, financé par la ville de Paris, à Paris intra-muros uniquement. Ils ont pour objectif principal le relogement de familles logées en hôtel, Solibail quand le séjour en hôtel est financé par l'Etat, Louez Solidaire lorsque l'hôtel est payé par l'ASE parisienne¹⁰³. Leurs principes de fonctionnement et objectifs sont relativement proches : ils accueillent des familles, sortant d'hôtel en priorité et ayant des revenus (trois quarts des ménages concernés par Solibail ont un emploi¹⁰⁴), même si ce dernier critère a été récemment assoupli pour Solibail. En outre, dans la mesure où plusieurs opérateurs sont impliqués dans les deux dispositifs, on observe une tendance à l'harmonisation de leurs pratiques et modalités de gestion. Depuis le début de leur mise en œuvre, Solibail et Louez Solidaire ont connu une rapide montée en charge, se caractérisant par un doublement du nombre de logements captés en quelques années seulement (de 1 500 début 2011 à 3 463 début 2015 pour Solibail ; de 567 fin 2010 à 969 fin 2013 pour Louez Solidaire¹⁰⁵), ce qui représente un réel défi dans le marché immobilier francilien. Cette offre est inégalement répartie sur le territoire francilien. A Paris, plus de la moitié des captations sont situées dans les 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements, tandis que 65 % du parc Solibail est situé en petite couronne, avec des disparités fortes entre départements, même si la tendance est au rééquilibrage¹⁰⁶.

Répartition du parc de logements Solibail selon les départements



Source : GIP-HIS / État des lieux au 30 mars 2015
© IAU îdF 2015 - www.iau-idf.fr

101 DIHAL, DGALN-DHUP, DCGC, Anah, Evaluation du programme d'intermédiation locative – ou comment mobiliser le parc privé à des fins sociales, juillet 2012.

102 Une intervention du « tiers social » sous la forme d'un mandat de gestion est également possible : celui-ci est alors chargé de la gestion locative, le bail liant le propriétaire au locataire de manière directe.

103 Solibail peut également accueillir des sortants d'hébergement d'urgence, voire de CHRS, et désormais des ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DAHO, ainsi que des ménages victimes de violences intra-familiales qui ont besoin d'un accompagnement, en 2015, dans le cadre du plan nuitées hôtelières, une ouverture aux ménages susceptibles d'être orientés vers l'hôtel, tels que les ménages expulsés après octroi du concours de la force publique ou occupant un logement indigne après constat de carence à l'encontre du propriétaire. Louez Solidaire accueille également des familles sortant de centres maternels.

104 Sauf mention contraire, les données concernant le dispositif Solibail sont celles du GIP Habitat et interventions sociales (GIP HIS) au 30 mars 2015.

105 Sauf mention contraire, les données concernant le dispositif Louez Solidaire sont issues de Mairie de Paris, Département de Paris, Bilan du dispositif Louez Solidaire et sans risque 2007-2014, 2013.

106 DRIHL pour le CRHL, Bilan 2014. « Construire et rénover des logements pour tous. Mettre à l'abri héberger et loger les plus démunis », janvier 2015, p. 67.

DES ENJEUX IMPORTANTS RELATIFS AU PARC DE LOGEMENTS CAPTÉS : DES NIVEAUX DE LOYER ÉLEVÉS COMPTE TENU DU MARCHÉ DU LOGEMENT FRANCILIEN

Dans un contexte de marché immobilier particulièrement tendu, l'offre captée par Solibail et Louez Solidaire est confrontée à un certain nombre de difficultés. Les coûts pour les locataires s'avèrent élevés pour des ménages relativement modestes, puisque le loyer mensuel moyen des logements Solibail s'établit à 887,96 € soit 16,59 €/m² (14,89 € en Essonne, 18,61 € dans les Hauts-de-Seine). Cette difficulté concerne également les charges, qui atteignent 127,27 € en moyenne à Paris. Par ailleurs, la qualité du parc de logements gérés est jugée inégale, notamment sur le plan de la consommation énergétique et du niveau de vétusté. Enfin, la démarche de captation est également complexifiée par les réticences des propriétaires à s'engager dans un tel dispositif.

UN VÉRITABLE LEVIER EN MATIÈRE D'ACCÈS AU LOGEMENT MAIS DES PERSPECTIVES DE SORTIE FREINÉES POUR CERTAINS MÉNAGES

Solibail et Louez Solidaire constituent des dispositifs relativement performants en matière d'accès au logement. Ainsi, 869 ménages bénéficiaires de Louez Solidaire avaient intégré un logement autonome fin 2013, presque tous dans le parc social, grâce notamment à l'engagement de la ville de Paris se traduisant par une priorité accordée à ces ménages sur son contingent. En ce qui concerne Solibail, 1 398 ménages avaient été relogés fin mars 2015. Les acteurs locaux font cependant état de perspectives de sortie qui ont tendance à se restreindre pour un certain nombre de candidats, comme en témoigne l'allongement des durées d'occupation : dans le cas de Louez Solidaire, la durée de séjour moyenne est passée à 20,4 mois fin 2013 contre 11,6 mois en février 2010 ; pour Solibail, elle est passée à 23 mois en 2013 contre 14,7 mois en 2011¹⁰⁷. Plusieurs éléments, parfois cumulatifs, permettent d'expliquer ce constat :

- L'assouplissement des critères d'entrée, en particulier dans Solibail, où la dynamique d'insertion professionnelle n'est plus obligatoire : il en découle des situations de trop grande précarité pour sortir du dispositif (13 % des ménages Louez Solidaire étaient en situation d'impayé fin 2013) ;
- L'accompagnement social parfois mis à mal par des ruptures dans le suivi, soit par la volonté des ménages, soit en raison des problématiques de certains ménages au regard de l'objet plus contraint de l'accompagnement ;
- La déconnexion entre le lieu et la qualité du logement occupé dans le cadre de Solibail et le logement social proposé en sortie, qui peut se traduire par des refus de la part des ménages.

DES DISPOSITIFS PLÉBISCITÉS PAR LES ACTEURS LOCAUX MAIS DONT LE DÉVELOPPEMENT INTERROGE QUANT À LA DÉFINITION DES PUBLICS CIBLÉS PAR LE DISPOSITIF MAIS ÉGALEMENT LES CRITÈRES D'ACCÈS, ET LA LOCALISATION DU PARC CAPTÉ ET À DÉVELOPPER

Si Louez Solidaire et Solibail bénéficient encore d'une appréciation très positive de la part des acteurs¹⁰⁸ impliqués dans leur mise en œuvre, un certain nombre de difficultés émergent quant à l'expansion à venir des deux dispositifs, concernant aussi bien le pilotage local ou l'orientation (rendus complexes par la gestion des différentes priorités d'accès¹⁰⁹), les modalités d'accompagnement des ménages (dans un contexte budgétaire en tension alors que les besoins augmentent), les types de public pouvant en bénéficier (les objectifs de sortie vers le logement incitent en effet à sélectionner le « haut du panier »), ou la localisation des logements captés.

Ces interrogations émergent avec d'autant plus d'acuité que l'intermédiation locative est appelée à constituer une solution alternative privilégiée dans le cadre du Plan de réduction des nuitées hôtelières.

2.3.6 Une absence de fluidité qui, au-delà de l'insuffisance de l'offre, interroge l'adaptation de l'offre à la demande et les critères de priorisation

Contrairement à l'offre d'hébergement d'urgence, l'offre d'hébergement d'insertion francilienne est restée stable dans sa capacité d'accueil ces dernières années. Le développement de l'offre d'insertion et de logement adapté s'est essentiellement réalisé à travers le programme d'intermédiation locative et de pensions de famille. Les difficultés rencontrées par les SIAO dans leur mission de mise en relation de l'offre et de la demande et la faiblesse des taux d'admission constatés relèvent en grande partie de cette insuffisance de l'offre, que celle-ci concerne l'hébergement d'insertion ou le logement adapté. Mais elles relèvent aussi d'un système encore en cours de structuration, les SIAO ne réalisant pas, loin de là, l'ensemble des entrées sur ce segment de l'offre.

LA DIFFICILE MISE EN RELATION, PAR LES SIAO, DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE : DES TAUX D'ADMISSION TRÈS VARIABLES SELON LES SEGMENTS DE L'OFFRE, MAIS AUSSI LE PROFIL DES MÉNAGES

Difficiles à apprécier faute de données homogénéisées, les taux d'admission en structure présentés par les SIAO varient à peu près entre 10 et 20 % en moyenne sur les différents départements. Ils sont variables d'un territoire à l'autre, certes, mais aussi en fonction du type d'offre. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, 67 % des préconisations Solibail se traduisent par une admission effective, contre seulement 10 % en ce qui concerne le segment CHRS. Dans le Val-de-Marne, c'est le contraire : 55 % des orientations vers un CHRS aboutissent à une admission, mais 29 % seulement des orientations vers Solibail.

¹⁰⁷ GIP Habitat et interventions sociales, Rapport d'activité 2013, p. 65.

¹⁰⁸ La DRIHL et l'URPACT Île-de-France ont réalisé entre juillet et décembre 2013 une enquête de satisfaction auprès de 1107 bailleurs Solibail : 86 % se sont dit satisfaits du dispositif.

¹⁰⁹ Dans le cadre de Solibail, les ménages hébergés dans des hôtels financés par l'Etat sont prioritaires. Par ailleurs, le SIAO de Paris est prioritaire sur les nouvelles captations de logements, tandis que le SIAO du département (hors Paris) où se situe le logement est prioritaire sur les remises en location des biens libérés.

Certains constats semblent communs à l'ensemble des territoires :

- Les pensions de famille sont sur-sollicitées et présentent en conséquence des taux d'admission très faibles ;
- Les hommes seuls éprouvent plus de difficulté à intégrer une structure (que les femmes ou que les familles) ;
- Les personnes sans titre de séjour accèdent encore plus difficilement au dispositif d'hébergement.

L'inadéquation structurelle de l'offre à la demande et le positionnement encore en construction des SIAO ont des conséquences en termes de pratiques au sein du secteur de l'hébergement et du logement adapté, des SIAO et des structures elles-mêmes, avec :

- La nécessité, pour les SIAO, de recourir à la priorisation des publics (selon des critères plus ou moins formalisés) – les personnes relevant des dispositifs de veille sociale ou d'hébergement d'urgence dans une logique de continuité, les sortants du dispositif hivernal, les reconnus DAHO – tout en se laissant des marges de manœuvre pour prendre en compte des situations de détresse avant qu'elles ne basculent dans la grande exclusion ;
- La création de « coupe-files » avec la multiplication des dispositifs de logement intermédiaire: les résidents qui deviennent DALO au bout de 18 mois passent par exemple devant des demandeurs moins bien logés qu'eux ;
- Le déficit d'articulation entre l'ensemble des dispositifs de prise en charge, notamment dû au fait que les places ne sont souvent pas toutes dans le périmètre d'intervention des SIAO ;
- Une certaine forme d'auto-censure des travailleurs sociaux, qui orientent par exemple certaines personnes en CHRS plutôt qu'en résidence sociale bien qu'elles n'aient pas véritablement besoin d'un accompagnement socio-éducatif.

Les ménages prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable, des difficultés particulières de relogement ?

Entre 2008 et 2014, 43 826 recours DAHO ont été déposés en Île-de-France, soit environ 70 % des recours sur l'ensemble de la France. Cela représente aussi 12,8 % de l'ensemble des recours déposés aux commissions de médiation de la région. Le nombre de recours hébergement est monté en charge en 2010, avant de se stabiliser dans une progression plus lente (+1,3 % entre 2013 et 2014, soit autour de 7000 dossiers annuels).

Cependant, il faut noter que les données disponibles sur l'efficacité de la reconnaissance « DAHO » ne sont pas fiables et apparaissent en l'état actuel inquiétantes : sur la France entière, en 2013, moins d'un prioritaire sur quatre a reçu une offre d'hébergement¹. Les données cumulées 2008 – 2011 sur l'Île-de-France indiquaient que 37 % seulement des prioritaires auraient reçu une proposition d'hébergement². Il semble de plus que les refus des propositions par les ménages soient très nombreux.

1 Comité de suivi de la loi DALO, Le droit à l'hébergement opposable en péril, n°8, 2015

2 DRIHL, Pauvreté, précarité, hébergement, logement : les données de référence en Île-de-France au 31/12/11, novembre 2013.

DES ORIENTATIONS QUI SE HEURTENT À DES REFUS D'ADMISSION TANT DE LA PART DES MÉNAGES QUE DES STRUCTURES, EN PARTICULIER POUR LES CHRS

Ces difficultés dans le processus d'orientation des publics ont pour conséquence une inadéquation partielle entre les préconisations et les besoins, et une augmentation du nombre de refus d'hébergement, de la part des ménages aussi bien que des structures. Dans le Val-de-Marne, le taux de refus atteint 40 % environ en 2013 (dont presque la moitié de DAHO), car les ménages n'acceptent pas les règles des CHRS (accompagnement social), ou considèrent ces derniers comme une solution temporaire alors qu'ils souhaitent un logement durable, etc. Dans les Hauts-de-Seine, les refus d'usagers ont été très nombreux en 2013 notamment vers les CHRS (149 refus principalement motivés par l'inadéquation des prestations de la structure par rapport à leurs attentes). Quant aux refus de la part des structures, un tiers est motivé par des problématiques psychiatriques ou d'addictions du ménage orienté.

Les refus de la part des structures renvoient à des enjeux de fluidité d'une part, avec la nécessité d'accueillir des personnes dont il est possible d'entrevoir une perspective de sortie dans les 18 mois / 2 ans, et d'autre part à des enjeux de pratiques et de capacités d'accompagnement de problématiques de plus en plus complexes autour de la santé (troubles psychiques, addiction mais également en matière de protection de l'enfance, etc.). Le risque de « comportement difficile » est également mis en avant en structure collective avec un équilibre de peuplement à trouver.

Pour limiter les effets de ces refus d'hébergement (places qui restent vacantes, etc.), les territoires recourent à diverses solutions. De nombreux SIAO proposent désormais plusieurs candidats pour une même place (en 2013 dans les Hauts-de-Seine, 1,5 ménage en moyenne étaient positionnés par place déclarée, tandis que dans les Yvelines, ce chiffre était de 3,4 ménages). En Seine-et-Marne, un travail d'harmonisation des critères d'accès des structures a été mené au niveau départemental.

2.4 Un accès au logement social facilité pour les publics prioritaires mais des disparités territoriales persistantes

2.4.1 Des publics prioritaires toujours plus nombreux, des outils et dispositifs d'aide qui s'affinent et se structurent

QU'EST-CE QU'UN PUBLIC PRIORITAIRE POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL ?

Selon le CCH, le logement social a vocation à accueillir des personnes de ressources modestes ou défavorisées. L'article L441-1 précise cinq catégories de ménages prioritaires pour l'attribution des logements sociaux : des personnes en situation de handicap, mal logées et/ou défavorisées, hébergées temporairement, mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée, et victimes de violence conjugale.

Depuis la loi Besson de 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui stipule que « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir », des dispositifs d'aide ont été organisés et formalisés au sein des Plans Locaux d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PLALHPD, ex PDALPD). Au sein de ces Plans, chaque département identifie de manière partenariale les publics prioritaires, dans le cadre donné par la loi. En 1998, la loi relative à la lutte contre les exclusions confirmait cet engagement des pouvoirs publics en introduisant les Accords Collectifs Départementaux (ACD), accords triennaux entre l'Etat et les bailleurs devant aboutir sur chaque département à un objectif quantifié d'accueil, au sein du parc social, de ménages cumulant des difficultés économiques et sociales, et définis dans les PDALHPD.

En 2007, la loi institue un droit au logement opposable (DALO) pour les ménages connaissant l'une des situations suivantes : être dépourvu de logement et/ou hébergé chez un tiers ; être menacé d'expulsion ; être hébergé en CHRS ou en logement adapté ; occuper des locaux impropres à l'habitation ou insalubres ; occuper un logement indécemment ou sur-occupé (avec présence d'un enfant mineur ou handicapé) ; être demandeur de logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long (défini par le préfet de chaque département). Une commission de médiation départementale (COMED) se prononce sur le caractère prioritaire et urgent des requêtes dont elle est saisie.

Enfin, depuis 2007 et le Plan d'action renforcé du dispositif d'hébergement et de logement des personnes sans abri (PARSA), la **fluidification des parcours résidentiels de l'hébergement vers le logement** est constamment recherchée à travers la mise en place d'actions spécifiques et une gouvernance visant à rechercher une meilleure articulation des politiques de l'hébergement et du logement : création de la DRIHL et plus récemment dans le cadre de la loi ALUR, fusions des PDALPD et des PDAHI.

A ces priorités encadrées par la loi, viennent ponctuellement s'ajouter des priorités contingentes, fruits des priorités locales et nationales : personnes relogées dans le cadre des projets de rénovation urbaine, bénéficiant de dispositifs de résorption de l'habitat indigne, évacuées des campements illicites, etc.

Dans ce cadre légal, divers dispositifs et outils sont mobilisables pour soutenir l'accès au logement social :

- Des outils relatifs à la mobilisation de l'offre :

- Les **accords collectifs départementaux (ACD)** entre organismes HLM et l'Etat, obligatoires au titre l'article L441-1-2 du CCH, permettent de mobiliser d'autres contingents pour le relogement des ménages prioritaires et de partager des objectifs quantitatifs à une échelle locale.
- Le **contingent préfectoral**, qui regroupe les logements sociaux sur lesquels l'Etat a un droit de réservation (soit 30 % des logements de chaque organisme dont 25 % sont dédiés aux ménages mal logés), s'adresse en priorité aux personnes et ménages présentant des difficultés financières et sociales qui rendent difficiles leur accès à un logement ordinaire. Depuis l'adoption de la loi DALO, les services déconcentrés de l'Etat ont renforcé leur contrôle sur ce contingent, afin d'assurer sa vocation d'aide à l'accès des ménages prioritaires.
- Le **contingent d'Action Logement** a vocation, selon la loi, à être mobilisé à hauteur de 25 % des attributions pour les publics prioritaires (reconnus DALO, sortants d'hébergement ou de logement temporaire). En Île-de-France, un accord régional avec l'Etat fixe les modalités de cette mobilisation.

- Des outils de coordination et régulation de l'offre et de la demande :

- les **SIAO** précédemment décrits,
- la récente **application informatique SYPLO** qui permet une connaissance partagée des demandeurs de logement social prioritaires et un suivi de leur accès au logement social.

- **Des outils d'aide et d'accompagnement.** Il s'agit principalement des FSL, au titre de leurs aides financières à l'accès et au titre de leurs mesures d'accompagnement social liées au logement (ASLL) ; des mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) financées par l'Etat.

UN EMPILEMENT SUCCESSIF DES DISPOSITIFS PRIORITAIRES D'ACCÈS AU LOGEMENT QUI A CONTRIBUÉ À UNE PERTE DE LISIBILITÉ POUR LES ACTEURS ET DES EFFETS DE CONCURRENCE POUR LES PUBLICS

Alors que le parc social et très social constitue désormais l'une des seules perspectives en matière d'accès au logement autonome pour un nombre croissant de ménages en Île-de-France, que le nombre de demandeurs de logement social ne cesse d'augmenter (576 000 en décembre 2014) face à des taux de rotation de plus en plus faibles, la multiplication des « publics prioritaires » et des dispositifs d'aide à l'accès de ces publics a fini par se traduire par une réelle perte de lisibilité.

L'analyse des motifs de demande de logement social donne ainsi à voir une proportion importante de ménages connaissant des situations difficiles en matière de logement puisque plus d'un quart des demandeurs (144 000) se déclarent « sans logement, hébergé ou en logement temporaire » et 6 710 demandeurs indiquent être en procédure d'expulsion. Enfin, 4,5 % des demandeurs ont une demande ancienne de plus de 10 ans.

Les demandes de logement social de plus de 10 ans. Des demandeurs « bloqués » ?

Au 31 décembre 2014, près de 25 000 ménages (4,5 %) ont une demande de plus de 10 ans. L'analyse comparée de leur profil par rapport à celui des autres demandeurs rend compte d'un certain nombre de spécificités, puisqu'il s'agit majoritairement :

- De locataires HLM et de locataires privés (40 % et 36 % contre respectivement 29 % et 29 %) ;
- De Parisiens : 44 % y habitent (contre 22 % des autres demandeurs)
- De ménages souhaitant habiter Paris : 51 % demandent Paris, contre 27 % des autres demandeurs ;
- De grands ménages – près de 14 % sont des ménages de 5 personnes et plus contre un peu plus de 10 % pour l'ensemble des demandeurs – qui demandent plus souvent des T4 (21 % contre 17,6 %) voire des T5 (4 % contre 3 %) ;
- De ménages indiquant occuper un logement trop petit (31 % contre 24 %) mais également invoquant des problèmes de santé (7 % contre 3,7 %) ou un handicap (4 % contre 2 %) ;
- De personnes âgées : 31 % ont plus de 60 ans (contre 10,8 %) et près de 20 % sont retraitées (contre 6,9 %)
- De demandeurs qui disposent de ressources en moyenne plus élevées, avec un montant moyen des ressources mensuelles qui s'élève à 1 940 euros contre 1 773 euros pour les autres demandeurs.

Ces caractéristiques mettent en évidence l'absence de priorité donnée aux demandes de mutation visant à adapter la taille du logement et aux demandeurs ayant le plus de ressources. Elles soulignent aussi la tension sur le territoire parisien, et donnent plutôt à voir un respect des priorités légales à l'accès pour le logement social.

Dans ce contexte, le nombre important de critères de priorisation des publics et la création de voies d'accès vers le logement social non exclusives les unes des autres ont eu tendance à délégitimer les outils et dispositifs dédiés aux ménages défavorisés, pendant que leur mise en œuvre, décidée à l'échelon local, produisait des inégalités territoriales manifestes à l'échelle régionale. Une analyse partagée¹¹⁰ souligne ainsi :

- Des différences de traitement des relogements prioritaires d'un département à l'autre et des phénomènes de concurrence entre publics selon les cadres de priorisation dont ils ont fait l'objet : pratiques des COMED en matière de reconnaissance au droit au logement opposable, publics visés dans le cadre des ACD (par exemple, en 2012 tous les ménages reconnus DALO dans le Val d'Oise étaient relogés au titre des ACD, alors que la Seine-Saint-Denis ne comptabilisait pas le relogement des DALO dans les objectifs des ACD), etc. ;
- Une perte de lisibilité (voire de sens) des actions menées, avec un risque de repli et de crispation des acteurs du relogement face à des injonctions perçues comme paradoxales et cumulatives, et une tendance, de la part des travailleurs sociaux à multiplier les recours aux dispositifs sans prêter véritablement attention à leur adaptation aux situations des ménages et à leur articulation ;
- Un manque de visibilité et de transparence sur les conditions d'accès au logement social pour les demandeurs, accroissant les risques d'inégalité d'accès aux droits et de non recours.

C'est pour répondre à ces faiblesses que des efforts de structuration du dispositif d'aide au relogement des publics prioritaires sont menés depuis quelques années.

¹¹⁰ Ces constats sont rappelés dans le « Document de cadrage régional pour l'accès au logement social des publics prioritaires - Orientations pour l'actualisation des accords collectifs départementaux », signé par l'AORIF et la DRHIL en octobre 2014.

2.4.2 Vers une amélioration de la cohérence des dispositifs et de la mobilisation des partenaires autour du relogement des publics qualifiés de prioritaires

Plusieurs avancées récentes témoignent d'une prise de conscience de l'ensemble des acteurs de la nécessité d'améliorer la gestion et la cohérence des dispositifs à l'échelle régionale.

SYPLO : UN OUTIL INFORMATIQUE À L'ÉCHELLE RÉGIONALE POUR LA GESTION DU CONTINGENT PRIORITAIRE ET POUR UNE ÉQUITÉ DE TRAITEMENT MIEUX ASSURÉE

Une première évolution concerne la mise en place d'un outil informatique développé par la DHUP fin 2012 et dont le déploiement a été relayé sur le territoire francilien par la DRIHL. Le Système Priorité Logement (SYPLO) doit permettre aux préfets de département d'améliorer la gestion du contingent de l'Etat et de la rendre plus transparente, au bénéfice des ménages prioritaires défavorisés ou mal logés. La mise en place de SYPLO visait ainsi l'harmonisation, et le partage des critères de priorisation des ménages au niveau régional assurant un traitement équitable de tous les demandeurs.

Progressivement alimenté par COMDALO¹¹¹, mais aussi par les SIAO et par les services de l'Etat conformément aux processus de validation arrêtés dans chaque département en lien avec les partenaires locaux dans le cadre des PDAL(H)PD, la mise en place de SYPLO a permis la constitution d'un vivier régional de demandeurs prioritaires (DALO, sortants de structures, publics PDALHPD relevant des Accords collectifs départementaux, violences, insalubrité, handicap, sous-occupation ou sur-occupation, ...) permettant de donner les mêmes chances aux ménages quel que soit leur département d'origine.

L'application donne à voir des volumes de ménages prioritaires, l'origine des inscriptions, et permet un suivi régional du relogement des ménages inscrits. Sur près de 30 000 ménages « entrés » dans SYPLO en 2014, les motifs principaux d'inscription étaient les suivants : 53 % prioritaires au titre du DALO, 10 % « labellisés » par une commission PDALHPD, 10 % inscrits au titre de « sortants d'hébergement » et 1 % (174 ménages) relevant d'une procédure d'habitat indigne. Les « autres » motifs d'inscription sont laissés à l'appréciation des départements (DDCS et UT DRIHL). Il peut s'agir de personnes victimes de violence, en situation de handicap, nécessitant un relogement dans le cadre de la rénovation urbaine, etc. Les disparités entre les départements dans les motifs d'inscription témoignent des situations locales. Au regard de la concentration des demandeurs DALO sur leur territoire, il n'est ainsi pas étonnant que ceux-ci se retrouvent majoritairement dans les fichiers de Paris et de la Seine-Saint-Denis.

Motif prioritaire d'inscription dans SYPLO en 2014

Motif principal d'inscription	Département d'inscription								TOTAL	%
	75	92	93	94	77	78	91	95		
DALO	5 268	1 345	3 306	2 059	1 371	884	754	859	15 846	53 %
PDALPD	369	385	113	127	2	646	487	713	2 842	10 %
Fluidité	326	209	359	95	670	179	465	594	2 897	10 %
Habitat indigne	27	2	56	32	29	0	18	10	174	1 %
Autre	1 005	1 114	525	834	1 007	1 264	1 937	436	8 122	27 %
TOTAL	6 995	3 055	4 359	3 147	3 079	2 973	3 661	2 612	29 881	100 %
%	23 %	10 %	15 %	11 %	10 %	10 %	12 %	9 %	100 %	

Source : Syplo - Flux 2014

Malgré une mise en œuvre progressive et une nécessaire amélioration de son utilisation, SYPLO remplit une fonction essentielle d'observatoire des publics prioritaires et de leur relogement dans le parc social qui permet au pilotage (départemental et régional) de s'exercer dans des conditions de connaissance et de transparence inédites auparavant. Sa mise en œuvre a également pu contribuer à améliorer les relations entre les services de l'Etat et les acteurs du relogement (bailleurs, structures d'hébergement, collectivités), sensibilisés et formés à l'outil.

¹¹¹ COMDALO est l'application informatique de gestion et de suivi des recours des commissions de médiation départementales DALO.

UN CADRE PARTAGÉ À L'ÉCHELLE RÉGIONALE POUR LES ACCORDS COLLECTIFS DÉPARTEMENTAUX CONSTRUITS EN FIN 2014

Plus récemment, prenant acte des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques en faveur du logement des publics prioritaires, la DRIHL et l'AORIF ont souhaité affirmer plusieurs principes et orientations à travers la signature, en octobre 2014, d'un accord cadre régional¹¹² visant à promouvoir une approche globale dans les pratiques d'accès prioritaire au parc social sur l'ensemble du territoire francilien. Il propose de fixer l'objectif quantitatif à hauteur du quart des attributions et de rechercher la mobilisation des autres contingents que celui de l'Etat à hauteur de la moitié de l'objectif, et de comptabiliser au titre des ACD les relogements en faveur :

- des ménages PU DALO (sans conditions de ressources) ;
- des ménages en sortie des places d'hébergement financées par les pouvoirs publics (sans condition de ressources) ;
- des ménages définis comme prioritaires dans le cadre de chaque PDALHPD (avec un critère de ressources maximal fixé à 50 % des plafonds PLUS).

2.4.3 Des résultats réels en matière de relogement des publics dits « prioritaires », malgré la pression sur les dispositifs

Malgré une pression accrue sur les dispositifs d'accès au logement – en 2014, près de 30 000 nouveaux ménages à reloger « entraînent » dans SYPLO alors que les objectifs fixés dans le cadre des ACD à 25 % des attributions conduiraient à une capacité de relogement annuel d'environ de 20 000 ménages¹¹³ – l'analyse des relogements des ménages inscrits dans SYPLO permet de conclure à une certaine efficacité des dispositifs de relogement mis en place – efficacité qui reste cependant différenciée.

UN ACCÈS FACILITÉ AU LOGEMENT POUR LES SORTANTS D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENTS TEMPORAIRES (RÉSIDENCES SOCIALES ET SOLIBAIL)

Les sortants de structures « prêts au logement » sont considérés comme un public prioritaire au titre de la fluidification des parcours résidentiels et sont « labellisés » comme tels par les SIAO insertion.

Au 28 janvier 2015, plus de 11 000 sortants de structure étaient considérés comme « prêts au relogement ». Paris et la Seine-et-Marne sont les départements ayant le plus contribué à leur l'inscription dans SYPLO témoignant de pratiques en matière d'appréciation des prêts au relogement par les SIAO plus ou moins développées et/ ou d'absence forte de fluidité dans leurs CHRS.

Les 11 225 ménages sortants de structure inscrits dans SYPLO logent dans des CHRS (25 %), des résidences sociales (23 %) et des logements Solibail (18 %). Les proportions varient selon les départements et l'activité locale des divers dispositifs d'accueil : à titre d'exemple, les sortants d'hébergement parisiens proviennent à 45 % de CHRS, ceux de la petite couronne sont pour près de la moitié sortants de logement Solibail (Paris ayant développé son propre dispositif, Louez Solidaire).

Relogement des sortants d'hébergement inscrits dans SYPLO

Département d'inscription dans SYPLO	Nb ménages	Dont relogés (attribution d'un logement)	% relogé sur dept d'origine
75	2 016	771	38 %
92	1 189	344	29 %
93	1 094	528	48 %
94	754	318	42 %
77	2 021	760	38 %
78	961	520	54 %
91	1 499	640	43 %
95	1 691	763	45 %
Total	11 225	4 644	41 %

Source : SYPLO au 28 janvier 2015

Ces 11 225 ménages représentent 25 822 personnes soit une taille moyenne des ménages de 2,3 personnes : 43 % sont des isolés tandis que 10 % comptent 5 personnes ou plus.

Début janvier 2015, 4 644 ménages soit 41 % des sortants d'hébergement inscrits dans SYPLO étaient relogés¹¹⁴ avec cependant des écarts importants entre les Hauts-de-Seine (29 % sont relogés) et la Seine-Saint-Denis (48 %) ou les Yvelines (54 %). Sur 4644 sortants d'hébergement relogés, 90 % l'ont été sur le département d'inscription (seulement 81 % à Paris mais plus de 95 % dans les Yvelines et l'Essonne).

112 Document de cadrage régional pour l'accès au logement social des publics prioritaires. Orientations pour l'actualisation des ACD. Octobre 2014

113 Sources SNE : Au 31/12/2014, le nombre annuel d'attributions s'élevait à 68 819 mais ce chiffre est vraisemblablement sous-évalué dans la mesure où les attributions saisies dans le SNE à cette date sont par nature incomplètes.

114 Sur la seule année 2014, ce sont 2678 « sortants d'hébergement » qui ont été relogés.

L'origine résidentielle des relogés reflète leur poids dans le fichier : les relogés sont donc principalement les sortants de CHRS (29 % des relogés), de résidences sociales (21 %) ou du dispositif Solibail (16 %), avec des variations selon le département d'origine.

- Dans les Hauts-de-Seine et le Val de Marne, les sorties Solibail représentent plus de 40 % des relogés ;
- En Seine-Saint-Denis, les sortants de résidence sociale et de Solibail sont les plus représentés (32 % et 28 % des relogés contre 14 % seulement des sortants de CHRS) ;
- En Seine-et-Marne et dans le Val d'Oise, les sorties de FJT ont une part plus élevée que dans le reste de la région (respectivement 13 % et 17 % contre 7 % à l'échelle régionale)

UNE MOBILISATION ACCRUE EN FAVEUR DES DALO PU, EN PARTICULIER SUR PARIS ET LA PETITE COURONNE, MAIS UN NOMBRE ENCORE CONSÉQUENT DE MÉNAGES « RESTANT À RELOGER »

Entre 2009 et 2014, le volume annuel de relogements de ménages PU DALO a été multiplié par 4, pour atteindre **10 900 baux signés en 2014** (et une moyenne mensuelle de 916 relogements contre 393 en 2009).

Ces 10 900 baux signés représentent environ 15 % du total des attributions réalisées en 2014 ¹¹⁵ contre 13 % des attributions en 2013. Ainsi, depuis 2008, environ 45 000 ménages ont été relogés¹¹⁶ et fin 2014, il en restait à peu près autant à reloger (dont près de 10 000 n'avaient pas de demande de logement social active).

L'analyse des résultats par cohorte montre que 73 % des DALO 2008 ont été relogés ; 63 % des DALO 2009 ; 56 % des DALO 2010 ; 56 % des DALO 2011 ; 51 % des DALO 2012 et 37 % des DALO 2013.

L'analyse des motifs de recours des ménages DALO relogés en 2014 montre que certains motifs se retrouvent d'avantage chez les ménages relogés (locaux impropres ou insalubres et logement non décent) – que d'autres (dépourvu de logement et hébergé chez un particulier). En effet, le motif « dépourvu de logement ou hébergé chez un tiers » est le premier motif de décision favorable en COMED (36,7 % des avis favorables). En revanche, sur les 8 184 demandeurs DALO relogés en 2014, 28 % seulement étaient dépourvus de logement ou hébergés chez un tiers.

Les DALO historiques (2008-2009-2010) restant à reloger (source : SYPLO au 25/02/2015)

5 453 DALO « historiques » restent à reloger dont 4170 labellisés à Paris, 458 dans le Val-de-Marne et 302 en Seine-Saint-Denis. Pour près d'1/3 d'entre eux, un recours au Tribunal Administratif a donné lieu à un jugement en injonction C'est tout particulièrement le cas dans les Hauts-de-Seine (41 %).

Parmi ces ménages, les trois quarts n'ont jamais connu une seule proposition de logement. A contrario, sur certains départements, certains ménages se sont vus proposer plus de 3 logements.

Ces ménages se distinguent par une taille du ménage plus importante avec 22 % de ménages composés de 5 personnes ou plus et en conséquence une demande plus importante de grands logements (31 % souhaitent un T4 et 4 % souhaitent un T5 ou plus).

Parmi les motifs de recours, la surreprésentation des motifs « locaux indécents » est notable (22 %).

1675 ménages soit 31 % des demandes sont radiées pour cause de non renouvellement de la DLS.

¹¹⁵ Ce chiffre est sans doute légèrement surestimé alors que les attributions saisies dans le SNE au 31/12/14 sont par nature incomplètes.

¹¹⁶ Sans compter ceux qui se sont relogés seuls ou qui ont refusé la proposition de logement.

DES RÉSULTATS ENCORE TRÈS INÉGAUX POUR LES ACCORDS COLLECTIFS DÉPARTEMENTAUX (ACD)

En 2013, 8621 ménages ACD ont été relogés pour un objectif de 9 020 soit un taux de réalisation de 95,5 %. Le suivi sur la durée montre que l'efficacité des ACD a nettement progressé en 15 ans (estimation d'un taux de réalisation à 56 % en 2002, 75 % en 2005 et de plus de 90 % à partir de 2007).

Réalisation des objectifs des accords collectifs départementaux en 2013

	Objectif annuel 2013	Réalisation 2013		Dont a posteriori		Total labellisés DALO	
75	1 750	1 373	78 %	NC		847	62 %
92	1 304	1 238	95 %	1004	81 %	308	25 %
93	800	112	14 %	0	0 %	0	0 %
94	966	1 549	160 %	735	47 %	814	53 %
77	1 250	1098	88 %	NC		552	50 %
78	1 000	1 209	121 %			459	38 %
91	900	772	86 %	219	28 %	201	26 %
95	1 050	1 270	121 %	NC		702	55 %
Ensemble	9 020	8 621	96 %	1 958		3 883	45 %

Source : suivi DRIHL 2013

L'analyse des résultats de 2013 montre que le niveau d'atteinte des objectifs varie de manière importante entre la Seine-Saint-Denis (14 %) dont l'ACD n'avait pas été renouvelé et le Val-de-Marne (160 %). Ces résultats inégaux renvoient à des pratiques diverses dans la sélection des publics et dans la mise en œuvre de l'accord.

Les ACD ne visent pas les mêmes publics et se fondent sur des critères plus ou moins restrictifs. Ainsi, Paris « réserve » l'ACD à des ménages en voie d'insertion professionnelle, excluant dans les faits les ménages bénéficiaires du RSA, les chômeurs et les retraités. En Essonne, l'éventail est beaucoup plus large. Ces différences s'expliquent par des stratégies territoriales qui se donnent leurs propres priorités, l'existence de dispositifs locaux privilégiant d'autres publics, les capacités de négociations..., mais des interrogations perdurent quant à la capacité de réponses aux besoins effectifs. Par exemple, les objectifs en matière de fluidité hébergement/logement sont diversement atteints : les sortants de structures ne représentent que 23 % des relogements ACD dans les Hauts-de-Seine pour un objectif affiché de 50 %.

Par ailleurs, les résultats révèlent des pratiques très différentes, qui peuvent avoir des impacts sur les taux de réalisation qui pourraient être atténués avec la mise en œuvre de l'accord régional relatif aux ACD (octobre 2014). On observe ainsi :

- une pratique encore importante de la labellisation a posteriori des ménages relogés dans les ACD : 81 % dans les Hauts-de-Seine, 47 % dans le Val-de-Marne, 28 % en Essonne.
- une comptabilisation des DALO au titre des ACD plus ou moins avancée : en moyenne, 45 % des ménages ACD sont également labellisés DALO (62 % à Paris, 0 % en Seine-Saint-Denis et 25 % dans les Hauts-de-Seine et en Essonne).

2.4.4 Un effort global dans le relogement des ménages prioritaires, mais une mobilisation encore inégale des réservataires

UNE DIVERSIFICATION DES CONTINGENTS DANS LE RELOGEMENT DES PUBLICS DALO

L'incertaine fiabilité de la connaissance sur la mobilisation des réservataires dans le relogement des publics prioritaires ne permet pas de tirer des enseignements définitifs. Néanmoins, l'analyse croisée de ces différentes sources (SYPLO, COMDALO, Action Logement) permet de dégager quelques tendances. SYPLO, avec la systématisation de l'inscription des DALO (via l'interface avec COMDALO) et la prise en compte des radiations suite à relogements effectués par les bailleurs dans le SNE (interface SYPLO/SNE), peut permettre de suivre le relogement des ménages prioritaires DALO dans son intégralité sur un seul système d'information, tout en bénéficiant des informations issues des autres :

- Le contingent préfectoral est majoritaire dans le relogement des ménages DALO et il l'est encore plus s'agissant des sortants de structures. Cependant, une diversification des contingents dans les relogements DALO est à souligner : le contingent préfectoral ne représentait plus que 49 % des relogements en 2013 contre 64 % en 2008¹¹⁷.
- La mobilisation des collectivités locales est très inégale mais non négligeable, notamment dans le cadre des ACD. Les disparités importantes selon les départements (de 6 % des relogements ACD en Seine-Saint-Denis à 44 % à Paris en 2013) viennent quant à elles illustrer des pratiques différentes, la Seine-Saint-Denis ayant exclu les DALO de l'ACD pendant de nombreuses années ;
- Action Logement n'atteint pas ses objectifs, fixés à 25 % des attributions en faveur des ménages PU DALO et/ou sortants de structures. En 2014, avec un total de 2 100 baux signés (dont 570 pour les sortants d'hébergement), **Action Logement atteint 44 % de ses objectifs globaux** (4 800 attributions à réaliser dont 30 % pour des sortants d'hébergement) contre 36 % en 2013.

Répartition des relogements DALO par contingent et par année

	Nombre relogés suite offre	CP	Collectivités	Action logement	Autre	Aucun	Parc privé	NSP
2008	7 187	64 %	16 %	6 %	3 %	4 %	0 %	7 %
2009	7 672	61 %	14 %	10 %	4 %	2 %	1 %	7 %
2010	6 909	57 %	14 %	13 %	5 %	3 %	1 %	7 %
2011	6 984	50 %	13 %	21 %	6 %	4 %	0 %	6 %
2012	7 369	53 %	15 %	10 %	9 %	9 %	0 %	5 %
2013	7 012	49 %	16 %	12 %	9 %	13 %	0 %	2 %

Source : COMDALO au 25/11/2014

DES CONTINGENTS PRÉFECTORAUX FORTEMENT RECENTRÉS SUR LE RELOGEMENT DES PUBLICS PRIORITAIRES

A l'échelle régionale, le contingent préfectoral¹¹⁸ est fortement mobilisé en faveur des publics prioritaires et en particulier des ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO, qui représentent 61 % des attributions sur le CP en 2014. Les disparités entre départements restent cependant importantes.

La forte proportion de demandeurs « non prioritaires » parmi les attributions réalisées dans les Hauts-de-Seine (47 %) et, dans une moindre mesure, dans le Val d'Oise (23 %) s'explique en partie par la délégation du contingent préfectoral aux communes. Ainsi, dans le Val d'Oise, 26 000 logements sont réservés au titre du contingent préfectoral mal logés, dont 9 800 sont délégués aux communes (34 communes). 16 % des attributions réalisées sur le contingent délégué le sont au profit des ménages prioritaires (contre 94 % sur le contingent géré par la DDCCS)¹¹⁹.

117 COMDALO au 25/11/2014

118 En effet, la mise en œuvre du DALO s'est accompagnée d'une reconquête du contingent préfectoral. En 2013 en Île-de-France, presque 100 % des conventions de réservation étaient signées (restent 8 conventions sur l'ensemble de la région toujours non signées en 2015).

119 cf. Rencontres des acteurs du logement et de l'hébergement dans le Val d'Oise, Préfecture du Val d'Oise, 25 juin 2014

2.4.5 Une répartition territoriale encore très inégale des relogements interrogeant les enjeux de mixité sociale et d'inter-départementalisation

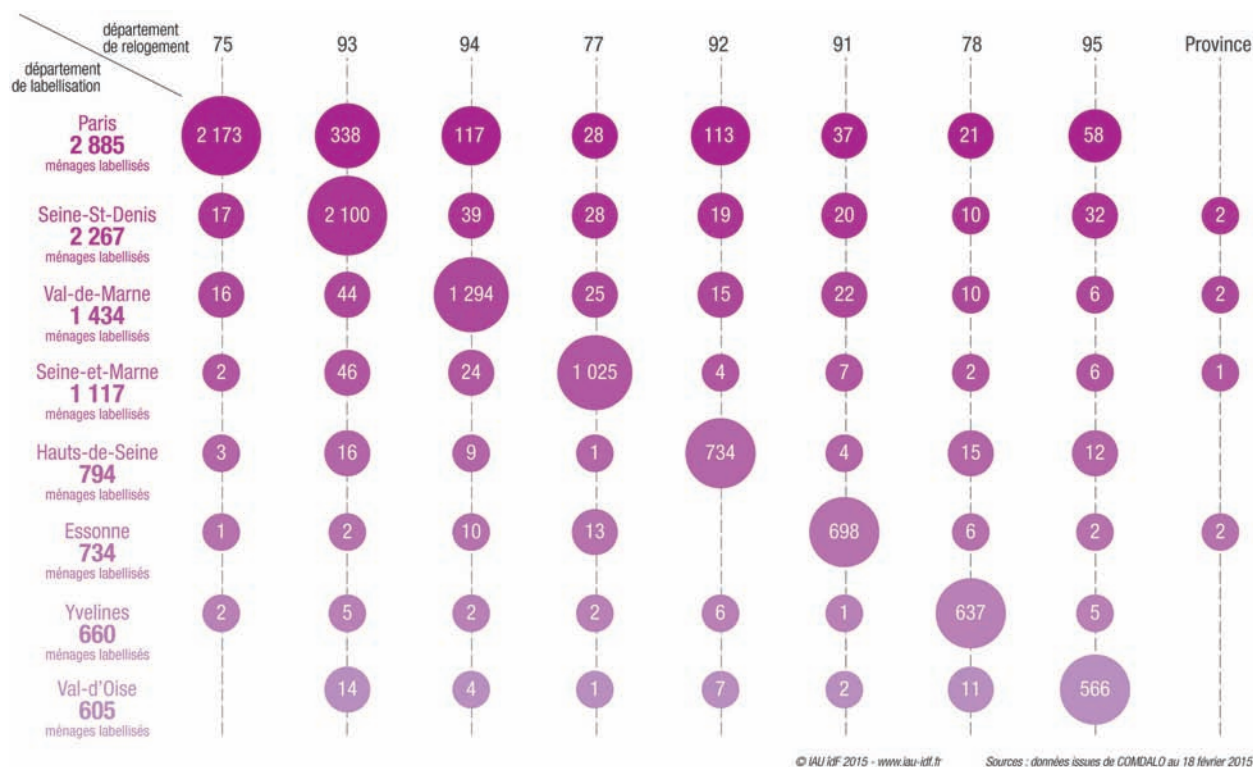
UNE RÉPARTITION TERRITORIALE DES RELOGEMENTS DALO TRÈS CONCENTRÉE SUR PARIS ET LA SEINE-SAINT-DENIS

Près de la moitié des 10 500 relogements de ménages DALO intervenus en 2014 ont été réalisés sur la Seine-Saint-Denis (24%) et Paris (21%). Les départements de grande couronne ont, quant à eux, contribué au relogement de 32% des ménages prioritaires et urgents. Cette répartition reflète l'activité des COMED dans chaque département et, dans une moindre mesure, la répartition territoriale du parc locatif social. Les Hauts-de-Seine illustrent une situation spécifique, avec le relogement de 9% des ménages DALO en 2014 alors que son patrimoine social est presque aussi important qu'à Paris ou en Seine-Saint-Denis.

DES DEMANDEURS DALO RELOGÉS PRINCIPALEMENT DANS LE DÉPARTEMENT QUI LES A RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS

Sur 10 500 relogements de ménages PU DALO intervenus en 2014, 88% ont été réalisés sur le même département que celui de la commission de médiation (qui ne correspond pas nécessairement à celui de domiciliation du requérant). Cette moyenne cache cependant de fortes disparités entre Paris où ce taux n'atteint que 75% et les Yvelines (97%).

A l'inverse, Paris est le département qui relogé le moins de ménages reconnus DALO dans un autre département (2%) tandis que les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val d'Oise sont en proportion les départements qui relogent le plus de ménages reconnus DALO sur un autre département.



En revanche, au sein des départements, la mobilité des ménages DALO est importante, notamment en Grande Couronne où en moyenne les communes relogent entre les deux tiers et les trois quarts de ménages DALO originaires d'une autre commune. Cette proportion est légèrement moins importante dans les communes de petite couronne, en particulier dans celles des Hauts-de-Seine. Ces variations parfois très importantes d'une commune à l'autre s'expliquent par plusieurs facteurs, non exclusifs les uns des autres :

- Le nombre de ménages DALO présents sur le territoire de la commune : plus il est important et plus la commune aura tendance à les reloger sur son territoire « au détriment » de ménages « extérieurs » ;
- L'attractivité de la commune auprès des demandeurs ;
- Des stratégies des communes en matière de relogement des publics prioritaires.
- De fait, ces relogements peuvent rencontrer le souhait des demandeurs puisque 70% des demandeurs DALO se sont vus attribuer un logement dans la commune demandée (contre 63% pour l'ensemble des attributions).

Pour autant, de nombreux acteurs insistent aujourd'hui sur l'importance de renforcer l'approche interdépartementale des relogements des ménages DALO, une des solutions potentielles pour améliorer les résultats actuels. D'autant plus qu'une analyse des souhaits exprimés dans la demande locative sociale montre que « 40 % ont, parmi les choix de communes demandées, une commune située en dehors de leur département de résidence »¹²⁰.

2.4.6 Des freins au relogement des publics prioritaires qui perdurent et des mesures d'aide et d'accompagnement difficiles à positionner pour une action pertinente

Structurellement, l'insuffisance de l'offre disponible et son inadéquation en termes de niveau de loyers et/ou de taille des logements restent les principaux obstacles en matière de relogement des publics¹²¹. Cependant, d'autres facteurs d'explication relèvent davantage de pratiques ou d'outils susceptibles d'être améliorés.

DES REFUS D'ATTRIBUTION DE LA PART DES MÉNAGES ET DE LA PART DES CAL QUI INTERROGENT SUR L'EFFICACITÉ GLOBALE DU DISPOSITIF DE MISE EN RELATION DES MÉNAGES ET DES LOGEMENTS

Les demandeurs DALO sont majoritaires parmi les ménages prioritaires relogés. Toutefois, les refus de l'ensemble des demandeurs sont sans doute à davantage prendre en compte dans des scénarios d'amélioration des conditions de logement. Plusieurs facteurs expliquent ces refus encore importants de la part des ménages et/ou de la part des commissions d'attribution des bailleurs :

- les modalités de fonctionnement et de gestion des dispositifs ;
- le patrimoine du contingent préfectoral lui-même et sa localisation, plutôt peu attractif ;
- les représentations des acteurs du logement à l'égard des ménages qualifiés de prioritaires et leur impact en terme de pratiques.

Si le logiciel SYPLO est un outil de « rationalisation » nécessaire pour gérer la masse des dossiers et favoriser une équité de traitement, la sélection par SYPLO se heurte à la difficile actualisation des informations sur la situation des ménages alors que ces derniers et ceux qui les accompagnent omettent parfois d'actualiser leurs demandes de logement social en cas de modification de leur situation, ce qui gêne les réservataires et les bailleurs dans le travail de propositions de logements. Mais certaines pratiques encore hétérogènes des bailleurs contraignent également les orientations : par exemple, leur modes d'appréciation des ressources et des restes à vivre (entre 10 et 16 € le RAV par jour environ selon les organismes).

Il semblerait que les refus des ménages renvoient davantage à leurs souhaits sur les caractéristiques du futur logement et sur sa localisation.

En ce qui concerne les refus des bailleurs et/ou des collectivités, une série de facteurs entrent en jeu, et la façon d'aborder les problématiques d'équilibre territorial apparaît très importante, puisque les ménages prioritaires sont au cœur des réflexions sur la nécessaire mixité sociale des quartiers et des ensembles immobiliers. En outre, les parcours résidentiels chaotiques ou l'absence d'expérience de logement autonome d'une partie de ces publics cristallisent les craintes des bailleurs : la sous-représentation manifeste des motifs « dépourvus de logement » parmi les ménages DALO effectivement relogés semble une bonne illustration des doutes des organismes HLM quant aux capacités à habiter de ménages n'ayant pas connu d'expérience locative.

FACE À LA FRAGILITÉ ACCRUE DES MÉNAGES, DES OUTILS D'AIDE TRÈS MOBILISÉS POUR SÉCURISER L'ACCÈS AU LOGEMENT

Les difficultés d'accès au logement des ménages en Île-de-France sont également perceptibles à travers la sollicitation des aides financières dispensées par les Conseils Départementaux dans le cadre du FSL et par Action Logement à destination des salariés et demandeurs d'emploi (avance et garantie Locapass).

Les aides financières à l'accès comptent parmi les dépenses les plus importantes des FSL et contribuent à faciliter l'accès des ménages en difficulté économique au logement en finançant le dépôt de garantie, le premier loyer et parfois des aides pour le déménagement et l'installation.

Face à la massification des besoins et à la cherté des loyers, les Conseils Départementaux peinent à répondre et, dans un contexte de restrictions budgétaires, tendent à resserrer les critères d'accès au FSL (qu'il s'agisse des aides à l'accès ou des autres aides). Mais l'analyse des bilans récents de plusieurs FSL montre que les choix des Conseils départementaux ne vont pas tous dans le même sens. Certains budgets des aides financières à l'accès ont connu une baisse conséquente ces dernières années (-12 % entre 2011 et 2012 à Paris, -6 % dans les Hauts-de-Seine entre 2012 et 2013) quand d'autres augmentaient au contraire, suivant l'envolée des demandes d'aide (+31 % dans le Val-de-Marne entre 2012 et 2013, +16 % en Essonne et +12 % en Seine-et-Marne).

- En 2013, chaque Conseil Départemental a dépensé plus d'1 millions d'euros en aides directes aux ménages (et jusqu'à 2,3M € à Paris) pour l'accès à leur logement.
- Le nombre annuel de ménages aidés varie de 1 600 ménages aidés (Essonne et les Yvelines) à près de 3 000 (dans les Hauts-de-Seine) pour un montant moyen d'environ 500 euros.

¹²⁰ cf. C. Noyé et N. Palao, « Les ménages reconnus Prioritaires et Urgents au titre du DALO : quelles solutions pour un relogement ? », Coll. Repères, DRIHL, juillet 2013

¹²¹ Voir partie 1

- Les ménages aidés sont le plus souvent des personnes isolées (plus de 30 %) ou des familles monoparentales (plus de 40 %) témoignant des difficultés d'accès particulières de ces ménages au logement au regard de la faiblesse de leurs ressources. Sur certains départements, le FSL accès concerne une part non négligeable de ménages à la rue et de sortants de structures d'hébergement.

En 2014, 22 500 ménages ont bénéficié d'une aide Locapass (prêt à taux 0) pour régler la caution à l'entrée dans le logement et 34 411 ménages ont bénéficié d'une garantie Locapass (caution solidaire d'une durée de 3 ans couvrant jusqu'à 18 mensualités de loyers et charges locatives) permettant de sécuriser l'accès au logement.

LE RÔLE ET L'EFFICIENCE DES DIFFÉRENTES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT MOBILISÉES DANS LE RELOGEMENT DES MÉNAGES DÉFAVORISÉS : UN ENJEU D'HARMONISATION ET D'ARTICULATION / DE STRUCTURATION

La masse des demandes relevant de dispositifs prioritaires d'accès au logement dans un système d'acteurs très contraint et un contexte du logement tendu ne permet pas de procéder à des propositions « dans la dentelle » qui seraient susceptibles de favoriser des relogements adaptés. Le risque est que ces relogements mal préparés et accompagnés se traduisent par des difficultés de maintien voire à une expulsion.

• L'AVDL, des prestations financées par l'Etat

Fort de ces constats, un Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) a été créé par la loi en juillet 2011. Il finance de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) pour aider au relogement des personnes reconnues en situations prioritaires et urgentes par les commissions de médiation dans le cadre du DALO (« PU DALO »)¹²², pouvant rencontrer des difficultés financières, des difficultés d'insertion sociale ou encore le cumul de ces deux difficultés.

L'AVDL comprend deux phases distinctes, le diagnostic et l'accompagnement, mises en œuvre par deux opérateurs distincts jusqu'à fin 2014¹²³. Si en théorie toutes les parties prenantes au relogement des ménages PU DALO peuvent demander un diagnostic AVDL sans intervention préalable des services de l'Etat (commissions de médiation, services de l'Etat, instances locales du PDALHPD, CCAPEX, structures d'hébergement, collecteurs et bailleurs sociaux de manière motivée), en pratique, la grande majorité des diagnostics AVDL sont prescrits par la COMED et les services de l'Etat, les autres acteurs s'étant encore peu saisis du dispositif.

Recours aux diagnostics AVDL : les demandeurs d'accompagnement

Département	COMED	UT ou DDCS	Bailleurs	CCAPEX	PDALPD	Structures d'héberg	Collecteurs
75	0 %	96 %	3 %	0 %	0 %	0 %	0 %
92	91 %	9 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
93	2 %	80 %	4 %	0 %	0 %	14 %	0 %
94	0 %	48 %	32 %	0 %	18 %	1 %	0 %
77	93 %	4 %	3 %	0 %	0 %	0 %	0 %
78	64 %	31 %	4 %	0 %	1 %	1 %	0 %
91	25 %	58 %	17 %	0 %	0 %	0 %	0 %
95	55 %	23 %	4 %	1 %	4 %	13 %	0 %
Île-de-France	21 %	67 %	6 %	0 %	2 %	3 %	0 %

Source : suivi DRIHL au 31 décembre 2014

Fin 2014, 13 827 diagnostics avaient été prescrits sur l'Île-de-France, donnant lieu à 4 849 mesures d'accompagnement (32 % léger, 54 % moyen et 14 % approfondi). Avec un taux moyen de relogement de 58 % des ménages accompagnés dans le cadre de l'AVDL (contre seulement 38 % à fin 2013)¹²⁴, l'impact des mesures AVDL en matière de relogement est réel. Mais d'une part, cela n'a concerné que 2 136 ménages et d'autre part, les disparités territoriales sont importantes, illustrant des stratégies différentes en matière de positionnement de la mesure.

122 La loi de finances de 2013 a élargi le champ d'application du FNAVDL aux personnes et familles qui, sans être bénéficiaires du DALO, éprouvent des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant. En font partie les personnes sortant de la rue ou issues des dispositifs de droit commun de l'hébergement et du logement accompagné (CHRS, résidences sociales...). Selon les territoires, l'AVDL hors DALO a pu être mobilisé de manière expérimentale pour faciliter les sorties d'hébergement ou de résidence sociale avec des résultats souvent probants.

123 En 2015, le troisième exercice du FNAVDL permet à 4 départements (75, 77, 91, 95) de confier à un seul opérateur de réaliser à la fois le diagnostic permettant de vérifier si un ménage a besoin d'un accompagnement vers et dans le logement puis l'accompagnement éventuel préconisé.

124 ce taux tend à s'accroître puisqu'il est de 60 % à fin avril 2015

En effet, en moyenne régionale, 13 % seulement des demandes de diagnostic sont faites en lien avec une proposition de logement. Ce taux atteint 33 % dans les Yvelines et 61 % dans le Val-de-Marne. Sur ce département, le choix a été fait de positionner d'emblée les mesures AVDL en lien avec une proposition de logement. Les ménages ciblés sont généralement des ménages endettés ou n'ayant aucune expérience locative (sortants d'hôtel par exemple) et le taux de relogement des ménages suivis y atteint 79 %.

Sur Paris, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis, au contraire, seuls 5 % des diagnostics sont réalisés en lien avec une proposition de logement : le choix a été de cibler, au moins dans un premier temps, l'AVDL sur les « DALO historiques » en vue d'actualiser leur dossier et de relancer leur demande locative sociale¹²⁵.

• **L'accompagnement social lié au logement des FSL**

Localement, les FSL financent depuis toujours des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL) dont une partie vise à favoriser l'accès au logement des ménages relevant du PDALHPD. Cependant, la mobilisation de ces mesures reste très variable et dépendante des stratégies et réglementations des Conseils Départementaux. Si certains continuent de mobiliser cette mesure en amont, en vue d'aider le ménage à la recherche d'un logement, la plupart insistent désormais davantage sur la dimension « aide à l'installation » dans le logement que sur la dimension « aide à la recherche de logement ». Le Conseil Départemental de l'Essonne envisage ainsi de repositionner dans ce sens l'ASLL accès du FSL.

Certains départements ont fait le choix de cibler l'ASLL accès sur certains publics ou dispositifs prioritaires : 23 % des décisions favorables des ACD parisiens sont assorties d'une mesure ASLL qui permet entre autres de réaliser un travail de préparation important, de pédagogie et de sensibilisation en amont, pour éviter un refus de la part des ménages (avec en conséquence un taux de refus extrêmement faible de 5 %).

Quoiqu'il en soit, une difficulté réside encore aujourd'hui pour assurer une logique de complémentarité entre les deux financements d'accompagnement social dédié au logement.

2.5 Des besoins particuliers à certaines populations, à mieux prendre en compte

La diversification des publics, qui s'observe à tous les niveaux de prise en charge, s'accompagne de l'émergence de nouvelles problématiques qui, si elles interpellent parfois fortement les acteurs, demeurent encore aujourd'hui mal appréhendées. Dans le même temps, la massification des besoins contraint à prioriser certains publics et situations, considérés un temps donné comme urgents, au risque d'en délaisser d'autres. Parce qu'ils questionnent les acteurs dans leurs pratiques et les pouvoirs publics dans leurs choix politiques, certains publics ou certaines situations spécifiques restent cantonnées ou reléguées au second plan de la prise en charge. D'autres facteurs, non exclusifs les uns des autres, expliquent que certains publics demeurent en partie « invisibles »¹²⁶ ou mal pris en charge :

- Certains se situent aux marges ou dans les interstices de l'action publique et de champs de compétences et d'interventions parfois cloisonnés (jeunes entre 18 et 25 ans, sortants d'institution, femmes avec enfants de moins de 3 ans, mineurs isolés étrangers...);
- D'autres s'emploient à s'invisibiliser aux yeux des intervenants sociaux : pour se protéger (femmes isolées dans l'espace public), pour rompre avec l'injonction à la visibilité qui leur est renvoyée par les institutions (sortants d'ASE ou de prison, hommes isolés ayant connu un long parcours à la rue), par honte ou peur de la stigmatisation (femmes victimes de violence, prostituées ou personnes souffrant de troubles mentaux), par crainte (occupants des campements illicites)...
- D'autres, découragés par la complexité des démarches et/ou par l'absence de réponse, n'ont plus recours aux droits et services auxquels ils pourraient prétendre.

2.5.1 Des jeunes de moins de 25 ans, pour certains en rupture familiale, qui trouvent difficilement leur place dans les dispositifs actuels

Les jeunes de moins de 25 ans constituent l'un des publics dont les difficultés économiques et sociales sont en nette augmentation. En effet, ces derniers sont soumis à diverses contraintes réglementaires qui les exposent au risque de la rue. Ils n'ont ainsi pas droit au revenu de solidarité active (RSA) sauf dans certains cas précis (parent isolé, activité professionnelle passée, etc.). En outre, la réglementation de l'aide sociale à l'enfance distingue les mineurs, qui y ont accès de droit, des jeunes de 18-21 ans pour lesquels elle est seulement facultative¹²⁷.

UN PUBLIC EN AUGMENTATION PARMI LES PUBLICS SOLLICITANT LES DISPOSITIFS

Alors que jusqu'à présent, leur accompagnement se faisait essentiellement via les Missions Locales, la présence de jeunes en grande exclusion à la rue ou dans les structures d'hébergement est selon les acteurs locaux à la fois récente et en forte recrudescence.

¹²⁵ D'après SYPLO, 702 DALO historiques 2008-2009-2010 (soit 13 %) sont suivis dans le cadre d'une mesure AVDL. C'est tout particulièrement le cas à Paris, en Seine-Saint-Denis et dans les Yvelines).

¹²⁶ ONPES, Rapport sur les publics invisibles, juin 2014

¹²⁷ Art. L-222-5 du Code de l'action sociale et des familles.

En 2012, les jeunes de 18 à 25 ans représentaient entre 8 et 28 %, selon les départements, des personnes accueillies dans des CHRS franciliens (8 % dans les Hauts-de-Seine, 15 % à Paris, 16 % en Essonne et dans le Val-d'Oise, 18 % dans les Yvelines, 19 % dans le Val-de-Marne, 21 % en Seine-Saint-Denis, et 28 % en Seine-et-Marne)¹²⁸. Ils représentaient par ailleurs 14 % des effectifs accueillis sur des places d'urgence en CHRS pendant la nuit du 4 au 5 février 2013¹²⁹, là encore avec des disparités régionales non négligeables (8 % dans le Val-d'Oise, 9 % dans le Val-de-Marne et les Yvelines, 11 % en Seine-et-Marne, 12 % en Seine-Saint-Denis, 15 % dans les Hauts-de-Seine, 17 % en Essonne et 20 % à Paris).

Même si les données d'analyse manquent sur le sujet, le recours au secteur de l'hébergement par les jeunes est, selon la FNARS Île-de-France, en augmentation¹³⁰. A Paris, une analyse des besoins sociaux sur cette population indique que sa prise en charge par le 115 a plutôt progressé entre 2008 et 2011, et que « le poids des 18-24 ans parmi les personnes isolées hébergées via le 115 ne [traduit] pas le poids réel des jeunes dans la population des sans-abris », car ceux-ci recourent de moins en moins à ce type de structures d'accueil¹³¹.

DES SPÉCIFICITÉS QUE LES DISPOSITIFS PEINENT À PRENDRE EN COMPTE : L'ABSENCE TOTALE DE RESSOURCES ET DE SOUTIEN FAMILIAL

Ces jeunes, dans de nombreux cas sans diplôme, n'ont pas de ressources et ont connu des parcours des ruptures de prise en charge et de soutien familial et/ou institutionnel.

La sortie des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance (ASE), à partir de 18 ou 21 ans, reste un moment de fragilité important, avec des ruptures de prise en charge particulièrement brutales. En effet, l'ASE est un dispositif relativement protecteur, qui assure les besoins essentiels (hébergement, nourriture). Cependant, en sortie de dispositif, aucune véritable transition n'est assurée¹³², et des publics dans une large mesure immatures doivent subitement faire face à un certain nombre d'exigences, à la solitude et l'isolement. Les jeunes sortant d'ASE, alors en grande fragilité, peuvent voir leur situation se dégrader très rapidement, et nourrir à l'égard des institutions un fort ressentiment, avec des « risques d'exclusion, d'errance et de désaffiliation sociale plus élevés »¹³³. Des départements ont commencé à mettre en place des dispositifs de transition et d'accompagnement à la sortie, mais ces procédures sont encore loin d'être encore généralisées.

L'OFFRE D'HÉBERGEMENT PROPOSÉE SEMBLE PEU ADAPTÉE À CE PUBLIC

Une grande partie de l'offre d'hébergement proposée se révèle inadaptée aux jeunes en errance. En accueil de jour, à l'hôtel ou en CHU, la cohabitation avec d'autres publics (grands marginaux, familles...) peut entraîner un refus de prise en charge de la part de ces derniers. Par ailleurs, les FJT ou résidences sociales pour jeunes actifs, en développement, proposent des loyers trop élevés pour des personnes sans ressources ou avec une grande précarité dans leurs ressources. Il en découle un repli des jeunes en question vers des solutions personnelles que sont le squat ou l'hébergement chez des tiers, avec le risque de les éloigner encore davantage d'une prise en charge. Certains territoires essaient de prendre en compte ces différents éléments, à l'instar de ce qui se fait entre autres dans les Yvelines ou l'Essonne, avec des abris de nuit mieux adaptés à cette population.

2.5.2 Les sortants d'institutions : des ruptures de prise en charge préjudiciables

Malgré des caractéristiques singulières et leur hétérogénéité, les sortants d'institution (ASE, prison et hôpitaux notamment psychiatriques) présentent à divers égards des difficultés communes en matière d'accès à l'hébergement/logement et d'accompagnement. Par définition, les sortants d'institution ont en effet en commun le fait d'être confrontés à une rupture de prise en charge au moment de la sortie de l'institution et au risque de souffrir d'une certaine stigmatisation, renforçant les difficultés de (ré)insertion et incitant certains à vouloir rester « invisibles ».

DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES AUX SORTANTS DE PRISON ET AUX PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE

Les données chiffrées concernant les sortants de prison sont quasi-inexistantes. Seules quelques études ponctuelles permettent de donner les tendances à l'échelle nationale. Ainsi, en France, d'après les derniers chiffres communiqués par l'administration judiciaire en 2007, environ 85 000 personnes détenues sortent chaque année de prison (et 150 000 personnes sont placées « sous main de justice »). Les données manquent pour estimer précisément l'impact des sorties de prison sur la demande d'hébergement en Île-de-France. La région accueille pourtant sur son territoire plus de 10 maisons d'arrêt dont celle de Fleury-Mérogis qui, avec une capacité actuelle de 2 822 places (et 3 644 personnes incarcérées au 8/01/2013)¹³⁴ est le plus grand établissement d'Europe. Elle a une dimension régionale et accueille des personnes prévenues et des personnes condamnées à de courtes peines. La durée moyenne d'incarcération était en 2012 de 135 jours soit 4,5 mois. Aussi, chaque année, ce sont **plus de 7000 personnes qui sortent de la Maison d'arrêt de Fleury Mérogis en sortie sèche ou en aménagement de peine** comme alternative de plus en plus régulière à l'incarcération avec une recherche de prise en charge extérieure globale incluant l'hébergement.

128 DREES, enquête ES 2012.

129 DRESS, enquête ES 2012, enquête flash réalisée sur 3 415 personnes.

130 FNARS Île-de-France, Rapport d'activité 2013, p. 40.

131 Centre d'action sociale de la ville de Paris, Analyse des besoins sociaux, 2011, p. 41.

132 Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), L'accompagnement vers l'autonomie des « jeunes majeurs », janvier 2015, p. 63.

133 Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), Entrer dans l'âge adulte. La préparation et l'accompagnement des jeunes en fin de mesure de protection, 2009, p. 6.

134 Source : association Genepi

Cet établissement accueille depuis 2010 un poste de référent hébergement logement mandaté par la DDCS et porté par l'association réflexion action prison et justice (ARAPEJ), qui prépare en amont avec les détenus les solutions d'hébergement à la sortie. Une première enquête réalisée sur trois mois en 2012 par le référent à Fleury Mérogis sur les sortants montrait que :

- Environ 20 % des personnes sortent sans domiciliation administrative (soit près de 1 000 personnes par an) et près d'une personne sur trois, soit environ 2 400 personnes chaque année, n'est pas en possession d'une pièce d'identité ;
- S'agissant des solutions d'hébergement à la sortie : 41 % indiquent un hébergement chez un tiers (soit environ 2 500 personnes par an), au moins 12 % sortent sans aucune solution (environ 730 personnes chaque année) et seuls 3 % (soit environ 180 personnes) trouvent une solution en centre d'hébergement.

Au cours de l'année 2014, 279 personnes ont été signalées au référent hébergement logement, majoritairement par les Conseillers pénitentiaires d'insertion professionnelle (CPIP) ou par les personnes elles-mêmes. Près de la moitié ont moins de 30 ans, la quasi-totalité est sans emploi et près des trois-quarts d'entre elles sont sans ressources. En outre, seulement 5 % des personnes signalées disposaient d'un logement autonome tandis que la moitié était sans domicile fixe avant leur incarcération. Aussi, près des deux tiers n'ont pas de domiciliation.

Dans son rapport d'activité, le référent hébergement/logement met en exergue plusieurs difficultés spécifiques à la problématique des sortants de détention :

- Le temps de la peine est à la fois celui de l'accompagnement et de la préparation à la sortie or ce temps est très court (4,5 mois en moyenne) pour mener ce travail à terme ;
- Les structures d'hébergement accueillant de manière immédiate et inconditionnelle les sortants de détention sont rares. A cet égard, est soulignée la nécessité de pouvoir continuer de proposer deux types de prise en charge : un hébergement en structure généraliste pour les personnes ne présentant pas de difficultés particulières afin de leur donner la possibilité de ne plus être considérées comme détenu ou ancien détenu pour poursuivre leur parcours de réinsertion ; un hébergement en structure spécialisée¹³⁵ pour les personnes placées sous main de justice mais également pour les sortants de détention cumulant des problèmes de santé, de troubles psychiatriques, d'addiction, liés ou non au passage en détention.
- La diversité des pratiques des SIAO selon les départements : il est par exemple encore possible de signaler des personnes directement à un CHRS spécialisé qui ensuite retransmet l'information directement au SIAO 91 alors qu'il n'en est pas de même sur le Val-de-Marne puisque toute demande doit être envoyée au SIAO ;
- Les spécificités et contraintes de la sortie de prison sont peu compatibles avec le fonctionnement des SIAO :
 - La priorité donnée à l'antériorité de la demande nécessite d'envoyer le dossier au SIAO le plus en amont possible, avant de connaître la date réelle de libération et avant élaboration du projet de sortie ;
 - La nécessité de procéder à une domiciliation pour instruire la demande SIAO sur le département demandé, or seuls deux organismes de domiciliation (en Seine-Saint-Denis) se proposent de rencontrer les personnes lors de leur détention pour procéder à cette domiciliation. Pour les autres, il est nécessaire d'obtenir une permission de sortie ;
 - La nécessité d'indiquer le nom et les coordonnées d'un travailleur social pour assurer le suivi et le renouvellement de la demande d'hébergement alors qu'il n'est pas possible de connaître le CPIP qui prendra en charge la personne une fois sortie¹³⁶ ;
- Les ruptures de prise en charge induites par la sortie de détention : certaines personnes n'ont jamais pu être contactées après leur sortie.

UN RETOUR À LA RUE FRÉQUENT ET UNE CONTINUITÉ DES SOINS ENTRAVÉE POUR LES PERSONNES HOSPITALISÉES OU ACCUEILLIES TEMPORAIREMENT DANS DES ÉTABLISSEMENTS MÉDICO-SOCIAUX

- **Un manque de places en lits Halte Santé Soins /lits d'accueils médicalisés/appartements thérapeutiques, renforcé par un faible taux de rotation¹³⁷**

Selon l'ARS, à ce jour, l'offre en soin résidentiel pour les « personnes en difficultés spécifiques » connaissant une situation de précarité et/ou de vulnérabilité présentant des besoins de soins et un accompagnement médico-social s'articule autour de trois catégories d'établissements et services médico-sociaux (ESMS) : les appartements de coordination thérapeutique (ACT), les lits halte soins santé (LHSS) et les lits d'accueil médicalisés (LAM). Ces trois types d'ESMS¹³⁸ délivrent aux personnes accueillies des soins dits résidentiels. Ils assurent la prise en charge de personnes en situation de fragilité sanitaire, sociale et/ou psychologique, sans domicile, en hébergement ou logement précaire, quelle que soit leur situation administrative, et dont la pathologie ou l'état général sanitaire ne justifie pas ou plus une prise en charge hospitalière mais nécessite des prestations adaptées et coordonnées de soins, un suivi médical et un accompagnement social.

135 A titre indicatif, l'ARAPEJ gère en Île-de-France près de 350 places en hébergement d'urgence et d'insertion fléchées sur les sortants de détention et/ou les personnes placées sous main de justice

136 Début 2014, presque la moitié des 81 demandeurs n'était plus dans les files actives du SIAO 94 témoignant des ruptures de prises en charge induite par la sortie de prison, les personnes n'engageant pas forcément les démarches pour mettre en place un suivi social leur permettant de renouveler leur demande.

137 Source : C. Bigeni et D. Vilain, Éléments pour le diagnostic préalable au SRHH : personnes en difficulté spécifique, ARS, 18 mai 2015

138 Cf article L312-1 9° du code de l'action sociale et des familles qui renvoie à des situations de précarité économique et sociale, de pratiques addictives

Pérennisés en 2002, les **Appartement de Coordination Thérapeutique (ACT)** hébergent à titre temporaire des personnes en situation de fragilité psychologique et sociale et nécessitant des soins et un suivi médical, de manière à assurer le suivi et la coordination des soins, à garantir l'observance des traitements et à permettre un accompagnement psychologique et une aide à l'insertion. Initialement conçus pour accueillir des personnes atteintes du VIH, ils sont désormais destinés à accueillir des personnes atteintes de pathologies chroniques sévères (cancers, hépatites chroniques évolutives..).

Créés en 2005, les **lits halte soins sante (LHSS)** offrent un hébergement, des soins médicaux et paramédicaux, un suivi thérapeutique, un accompagnement social, et des prestations d'animation et d'éducation sanitaires auprès d'usagers en grande précarité. Leur mission est d'offrir une suite ou une alternative à l'hospitalisation ou un soin ne relevant pas de l'hôpital aux personnes vivant à la rue. Destinés aux personnes atteintes de pathologies chroniques graves ne pouvant accéder aux structures de droit commun, les **Lits d'Accueil Médicalisés** ont été expérimentés entre 2009 et 2012 et reconnus ESMS en 2013. Ils constituent aussi une réponse pour les personnes à la rue vieillissantes.

Offre de places en ACT, LHSS et LAM

Département	Nombre de places en ACT	Nombre de places de LHSS	Nombre de places de LAM
75	285	210	25
77	36	25	
78	36		
91	63		
92	105	50	
93	117	80	
94	66	20	
95	70		
Total	778	385	25

Source : ARS, 1^{er} janvier 2014

Du fait de leurs conditions de vie, de leurs problématiques qui entremêlent des questions sociales, médicales et/ou psychologiques, les besoins de ces personnes sont à la fois sanitaires, médico-sociaux et sociaux. La réponse impose donc de coordonner l'action de ces trois champs d'intervention et requiert en outre des savoirs faire particuliers au regard notamment du fait que ces personnes n'expriment que peu leurs besoins. Dans ce contexte, et en l'absence de prise en charge adaptée par d'autres structures sanitaires et sociales, ces dispositifs médico-sociaux permettent d'assurer conjointement un hébergement, des soins ou un suivi thérapeutique.

Les LHSS, les LAM et les ACT offrent ainsi une alternative aux structures d'hébergement médicalement non adaptées, à l'hospitalisation non indispensable, et à la « vie à la rue » impropre aux soins. Au 1^{er} janvier 2014, l'offre en nombre de places pour ces structures est la suivante :

L'exploitation des rapports d'activité 2012 des LHSS, réalisée par l'ARS Île-de-France, montre que :

- Le taux de refus de candidature s'élève à environ 30 % dont 18 % par manque de place ;
- Les personnes accueillies ont en moyenne 50 ans¹³⁹ ; proviennent à 93 % d'Île de France ; étaient sans abri pour 57 %, sans logement (hébergement) pour 11 %, et en logement précaire pour 12 % ;
- Après une durée moyenne de séjour de 3,5 mois, les principales solutions trouvées à la sortie sont les suivantes : 19 % vers une structure sociale, 33 % de retour à la rue, 12 % vers une structure sanitaire, 2 % dans un établissement pour personnes âgées ;

L'exploitation des rapports d'activité 2013 des ACT a permis de mettre en lumière plusieurs points :

- Les personnes accueillies ont en moyenne 39 ans, proviennent à 93 % d'Île-de-France, vivaient à 77 % dans un hébergement provisoire ou précaire ;
- Le taux de rotation est faible, avec une durée moyenne de séjour de 1 an et 9 mois ;
- Le taux de refus des candidatures est d'environ 80 % dont 56 % par manque de place et 37 % du fait d'une mauvaise orientation témoignant d'une méconnaissance du dispositif.

Une des principales questions posées pour les LHSS est le taux important de personnes quittant la structure sans projet d'hébergement/logement et contraintes de retourner vivre dans la rue. Pour les LHSS comme pour les ACT, les principaux freins identifiés à la sortie et donc à l'allongement des durées de séjour sont induits par des personnes qui, à l'admission, sont sans droits ouverts et parfois très loin de l'ouverture des droits et par le difficile accès au logement, notamment pour les bénéficiaires AAH. **La sortie des ESMS est également freinée par le manque de coordination entre dispositifs sociaux, médico-sociaux et sanitaires ou par des dispositifs ou des pratiques professionnelles peu ou mal adaptées pour répondre à certaines problématiques ou pathologies lourdes (addictions, comorbidités psychiatriques, etc.).**

139 11 % des personnes accueillies ont entre 61 et 70 ans ; 3 % ont entre 71 et 80 ans et +. 14 % ont entre 61 ans et 80 ans et +

- **Les sortants d'hôpitaux psychiatrique : des acteurs de l'hébergement et du logement peu outillés et qui disposent de peu de relais dans la prise en charge de ce public**

Plusieurs pathologies psychiatriques nécessitent une prise en charge qui passe par des conditions de vie stables¹⁴⁰. Or, selon une note du Pr. Alain Mercuel (service SMES de Paris), faute d'une offre en aval ou en alternative à l'hospitalisation, nombre de personnes présentant des troubles mentaux se retrouvent à la rue après une courte période d'hospitalisation, avec un risque de rupture de soins et d'aggravation du pronostic. A Paris, on estime ainsi à 200 le nombre d'hospitalisations inadéquates par an pour des personnes qui seraient mieux aidées en structures médico-sociales telles que des Maison d'Accueil Spécialisé (MAS) ou des Foyers d'Accueil Médicalisés (FAM). Le manque de structures sociales en aval des soins est également patent alors que les pensions de famille et les résidences accueil en particulier ont montré leur utilité.

Dès lors, peu sensibilisés et formés, les acteurs de l'urgence et de l'hébergement sont en première ligne pour accueillir ces publics présentant parfois des pathologies lourdes et restent relativement démunis pour assurer une prise en charge adaptée, faute de relais avec les secteurs psychiatriques.

2.5.3 Les personnes souffrant de troubles psychiques

UNE PART IMPORTANTE DE LA POPULATION ATTEINTE DE TROUBLES MENTAUX OU D'ADDICTIONS D'AUTANT PLUS ÉLEVÉE QUE LES STRUCTURES SONT À BAS SEUIL¹⁴¹

Comme le rappelle l'ARS, l'étude Samenta¹⁴² réalisée en 2009 auprès d'un échantillon représentatif de personnes sans logement en Île-de-France, hébergées dans des structures d'urgence, hôtels sociaux ou de réinsertion sociale, estime que **31,5 % des personnes présentent au moins un trouble psychiatrique sévère**. Concernant les addictions, plus d'un quart (28,5 %) de la population présente une dépendance ou une consommation régulière de substances psychoactives (alcool, cannabis). Près de la moitié (49,3 %) des personnes atteintes de troubles psychotiques déclarent une dépendance à au moins un produit psychoactif. Elles sont dépendantes à l'alcool trois fois sur dix et consomment régulièrement du cannabis dans plus de 30 % des cas.

Si la fréquence des troubles sévères se retrouve quel que soit le type d'hébergement, la distribution des différents troubles varie d'un type de lieu d'accueil à un autre. Dans les centres à bas seuil¹⁴³, les troubles psychotiques sont retrouvés chez près une personne sur cinq (18,7 %), chez une sur dix (11,0 %) pour les troubles anxieux et 5,9 % pour les troubles sévères de l'humeur. Dans les centres d'hébergement à long terme, les 3 types de troubles concernent près d'une personne sur 10. Dans les hôtels sociaux, qui hébergent plutôt des familles, les troubles psychotiques et de l'humeur sévère sont moins fréquents, alors que les troubles anxieux sont significativement plus élevés que dans les autres structures concernant près d'un quart des personnes.

De même, pour les addictions, une dépendance à l'alcool est retrouvée chez 26,7 % des personnes dans les centres à bas seuil, chez 18,9 % dans les centres de long séjour et 5,5 % dans les hôtels sociaux. La consommation régulière de cannabis est aussi significativement plus fréquente dans les centres à bas seuil (21,4 %) comparé aux centres de long séjour (13,8 %) et aux hôtels sociaux (2,6 %).

DES RÉPONSES DIVERSES MAIS INSUFFISANTES (EMPP ET PERMANENCE D'ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ PASS PSY) POUR RÉPONDRE AUX SOLlicitATIONS ACCRUES DES ACTEURS DE L'HÉBERGEMENT

La présence importante de personnes présentant des troubles du comportement interpelle les acteurs de l'hébergement et du logement dans leurs pratiques et pose la question des solutions proposées au regard des besoins spécifiques de ces situations individuelles (accès et continuité des soins).

- **Les Equipes Mobiles Psychiatrie Précarité**

La circulaire du 23 novembre 2005 définit les principes d'une meilleure prise en compte des besoins en santé mentale des personnes en situation de précarité et d'exclusion. Elle établit un cahier des charges pour la création d'équipes mobiles spécialisées en psychiatrie (déployées sur le territoire dans le cadre du plan « Psychiatrie et santé mentale »), intégrées dans un dispositif coordonné et global. Ces équipes sont chargées de favoriser l'accès aux soins et la prise en charge de ces publics.

En Île-de-France, 25 Equipes Mobiles Psychiatrie Précarité couvrent le territoire (les premières équipes ont été créées en 1995). Elles ont pour mission :

- d'aller au-devant des personnes en situation de précarité et d'exclusion, quel que soit le lieu où leurs besoins s'expriment ou sont repérés, afin de faciliter la prévention, le repérage précoce et l'identification des besoins, l'orientation et l'accès au dispositif de soins lorsqu'il est nécessaire (elles peuvent être appuyées en cela par les 4 Permanence d'Accès aux Soins de Santé en milieu psychiatrique - PASS Psy – de la région) ;
- d'assurer une fonction d'interface entre les secteurs de psychiatrie et les équipes sanitaires et sociales œuvrant dans le domaine de la lutte contre la précarité et l'exclusion, afin de faciliter l'élaboration de prises en charge coordonnées autour d'un projet sanitaire et social pour les personnes en situation de précarité.

140 L'expérimentation « Un chez soi d'abord » reste de ce point de vue unique en son genre

141 Anne Laporte, contribution de l'Agence Régionale de Santé d'Île-de-France au diagnostic SRHH

142 Observatoire du samusocial de Paris, Rapport sur la santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel en Île-de-France, Samenta, 2010.

143 Les accueils à bas seuil d'exigence ont des règlements plus souples (présence d'animaux, acceptation des personnes en addiction...)

Malgré une utilité reconnue, les EMPP souffrent d'une insuffisance de moyens au regard des besoins. D'une part, si certaines EMPP gèrent directement quelques places dédiées dans des structures d'hébergement, leur disponibilité est très faible en raison de durées de séjour très longues. D'autre part, les 3,5 ETP en moyenne par établissement ne suffisent pas à assurer l'appui-soutien, les échanges cliniques et les formations croisées avec les acteurs de première ligne.

• **Les Permanence d'Accès aux Soins de Santé en milieu psychiatrique - PASS Psy**

Dispositif créé par l'article L.6112.6 du code de la santé publique, les PASS visent à faciliter l'accès au système de santé des personnes en situation de précarité. Plus précisément les PASS doivent :

- Offrir un accès aux soins et un accompagnement soignant et social aux patients dans la perspective d'un retour à l'offre de soins de droit commun ;
- Agir à l'intérieur de l'établissement et à l'extérieur de celui-ci pour faciliter le repérage et la prise en charge de ces patients et construire un partenariat institutionnel élargi.

Si la grande majorité des PASS doit conserver une vocation généraliste, il s'est avéré nécessaire de créer des permanences spécialisées dans le cas de pathologies pour lesquelles l'accès aux soins est particulièrement difficile. C'est ainsi qu'on a créé en 2009 les PASS Psy. La PASS Psy est intégrée au Réseau Psychiatrie et Précarité à Paris et travaille en lien avec les EMPP du territoire. Bien qu'encore méconnue, la PASS Psy de Paris est de plus en plus fréquemment sollicitée par les maraudes et les structures d'hébergement (CHU et CHRS) pour un appui technique et des conseils pour favoriser l'accès aux droits et aux soins (les structures d'hébergement devant s'appuyer sur le droit commun). Aussi, sur 155 personnes pour lesquelles la PASS Psy a été sollicitée en 2013, 29 % étaient sans hébergement après une sortie d'hospitalisation, 17 % étaient hébergées chez un tiers, 8 % hébergés dans une structure d'urgence et 8 % étaient encore hospitalisées. Selon les travailleurs sociaux en milieu hospitalier ou en secteur psychiatrique, la principale et première difficulté auxquels ils sont confrontés concerne la domiciliation administrative du patient. En raison de leurs troubles, ces derniers éprouvent des difficultés particulières pour se rendre à un entretien. Des conventions ont donc été signées avec des associations pour permettre de réaliser la domiciliation par fax. Mais cette facilité est aujourd'hui remise en cause en raison de la saturation du dispositif.

2.5.4 Des femmes victimes de violences prioritaires dans l'accès à l'ensemble des dispositifs

La problématique des violences faites aux femmes concerne la région Île-de-France de manière particulière, puisque en 2000, près de 11 % des franciliennes y étaient confrontées, ce qui représentait alors une proportion supérieure à celle constatée à l'échelle nationale¹⁴⁴. La prise en charge de ce public par les structures d'hébergement s'inscrit dans un contexte général de développement des moyens consacrés à la problématique : mise en œuvre d'un nouveau Plan de lutte contre les violences faites aux femmes, généralisation du dispositif de protection « Téléphone Grand Danger », création d'une mission interministérielle de protection des femmes contre les violences et de lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), etc.

LE DÉVELOPPEMENT RÉCENT D'UNE OFFRE DÉDIÉE ET DES CIRCUITS D'ACCÈS PRIORITAIRES

Si la palette des structures franciliennes intervenant dans le champ des violences faites aux femmes apparaît relativement large (plannings familiaux, Comités femmes solidaires, centres d'information sur les droits des femmes et des familles...), les possibilités d'hébergement adapté sont longtemps demeurées limitées. Le développement d'une offre dédiée est donc en cours. A titre d'exemple, les associations réunies dans le réseau Union Régionale Solidarité Femmes Île-de-France (URSF-IDF) ont pu proposer 21 nouvelles places d'hébergement en 2014, s'ajoutant aux 571 existantes¹⁴⁵. Le Plan gouvernemental prévoit par ailleurs 1 650 solutions d'hébergement nouvelles à l'échelle nationale d'ici 2017. Dans plusieurs départements franciliens, les femmes victimes de violences bénéficient en outre de circuits d'accès prioritaires à l'offre de droit commun. Dans le Val de Marne par exemple, elles sont prises en charge même si elles ne viennent pas du département, notamment quand elles ont déposé plainte et qu'elles vivent encore sous le même toit que leur mari. En Seine-et-Marne, suite à un protocole signé entre la DDCS et le 115, elles bénéficient d'un accès prioritaire à l'hôtel ainsi que d'un accompagnement spécifique¹⁴⁶. Néanmoins, le réseau URFS-ODF annonce avoir refusé 1 442 demandes d'hébergement en 2013 faute de places, avec comme conséquence une orientation vers l'urgence qui ne constitue pas une offre adéquate (cohabitation avec d'autres types de publics, déficit de prise en charge psychologique, etc.), et présente des risques plus importants de retour au domicile conjugal.

UN PUBLIC QUI NÉCESSITE UNE GRANDE RÉACTIVITÉ DES DISPOSITIFS AFIN DE GARANTIR UN HÉBERGEMENT D'URGENCE

Les femmes victimes de violences quittent souvent leur domicile de manière précipitée. En outre, elles arrivent parfois dans le secteur de l'hébergement par vagues, au gré des campagnes de prévention médiatisées. Pour les accueillir efficacement, les dispositifs doivent donc prendre en compte ces aspects en faisant preuve d'une certaine réactivité et d'une certaine souplesse. A Paris, où la situation est particulièrement tendue, un dispositif partenarial entre le Samu social et l'association Halte aide aux femmes battues (HAFB) existe ainsi depuis début 2014 pour répondre à cette problématique : après une évaluation de la situation, il permet de mettre la victime en sécurité à l'hôtel, rapidement et temporairement, avant de trouver une autre solution, sur l'ensemble du territoire francilien¹⁴⁷.

144 Observatoire régional des violences faites aux femmes (ORVF), Violences à l'encontre des femmes en Île-de-France : situations et parcours de femmes victimes de violences conjugales, données 2013, mai 2015, p. 3.

145 Ibid., p. 13.

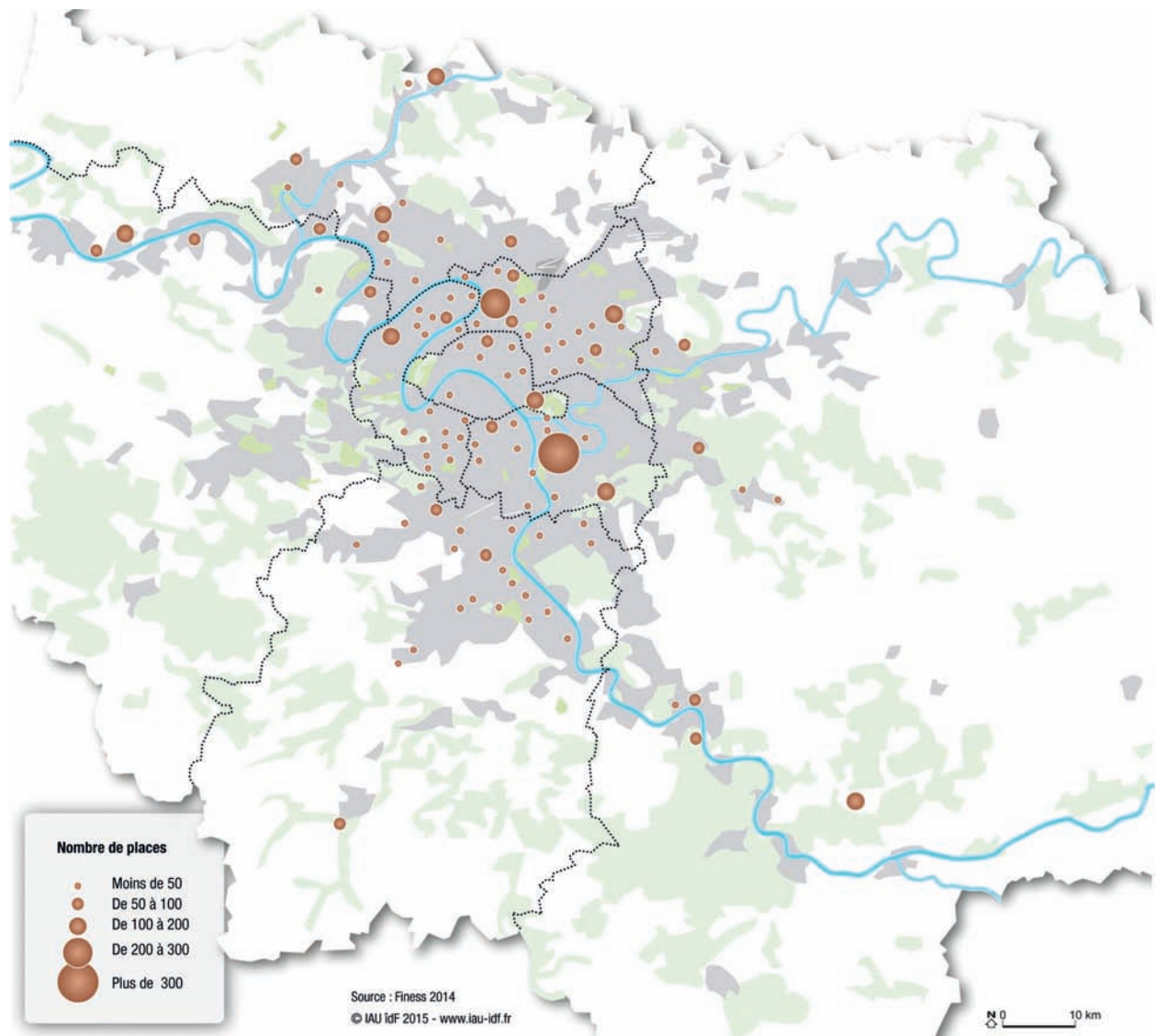
146 ORVF, Op. cit., p. 35.

147 ORVF, Op. cit., p. 36.

DES MODALITÉS D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT SPÉCIFIQUES : UN ACCOMPAGNEMENT FORT À LEUR ARRIVÉE MAIS UN ACCÈS AU LOGEMENT AUTONOME PLUS FACILE QUE POUR D'AUTRES PUBLICS

Lorsqu'elles arrivent en structures d'hébergement, les femmes victimes de violence ont souvent besoin dans un premier temps d'un soutien important, notamment psychologique. Il s'agit néanmoins d'un public autonome dans la plupart des cas, qui peut dans un second temps rapidement intégrer un logement social. En Île-de-France, les femmes victimes de violence bénéficient depuis 2009 d'un dispositif spécifique d'accès à 50 logements sociaux ou places en résidences sociales. Celui-ci est piloté par le Conseil régional, l'AORIF et la Fédération Nationale Solidarité femmes (FNSF). Il a permis de reloger 504 femmes et 704 enfants entre 2009 et 2014¹⁴⁸.

2.5.5 Les demandeurs d'asile : un dispositif d'hébergement spécifique sous-dimensionné



Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires est né dans les années 70. En 2014, il repose en Île-de-France sur une offre d'environ 10 000 places dédiées, composée de :

- 3 656 places en CADA (centres d'accueil pour demandeurs d'asile)
- 258 places CHUDA (centre d'hébergement d'urgence),
- 323 places d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (en centre d'hébergement ou en appartements)
- 113 places en centre de transit,
- 80 places en centre de transit et 33 places dans le centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile
- 493 places en CPH (centre provisoires d'hébergement) dédiés aux réfugiés statutaires

148 ORVF, Op. cit., p. 17.

Une offre complémentaire dédiée aux demandeurs d'asile a également développée dans le parc hôtelier.

Les demandeurs d'asile ne sont pas équitablement répartis sur le territoire francilien. Paris, la Seine-Saint-Denis et dans une moindre mesure le Val-de-Marne sont les départements les plus attractifs pour ce public. Paris présente en outre la particularité d'accueillir un grand nombre de familles puisque s'y trouve la CAFDA, Coordination de l'accueil des familles de demandeurs d'asile, chargée de les accueillir et de les accompagner dans les démarches administratives et juridiques et principal centre d'achat des nuitées hôtelières via le Samusocial.

Alors qu'ils concentrent la plus forte densité de demandeurs d'asile, ces trois départements présentent un taux d'équipement en places de CADA peu élevé. A l'inverse les départements de grande couronne, et notamment la Seine-et-Marne et le Val d'Oise, ont un taux d'équipements en CADA supérieur.

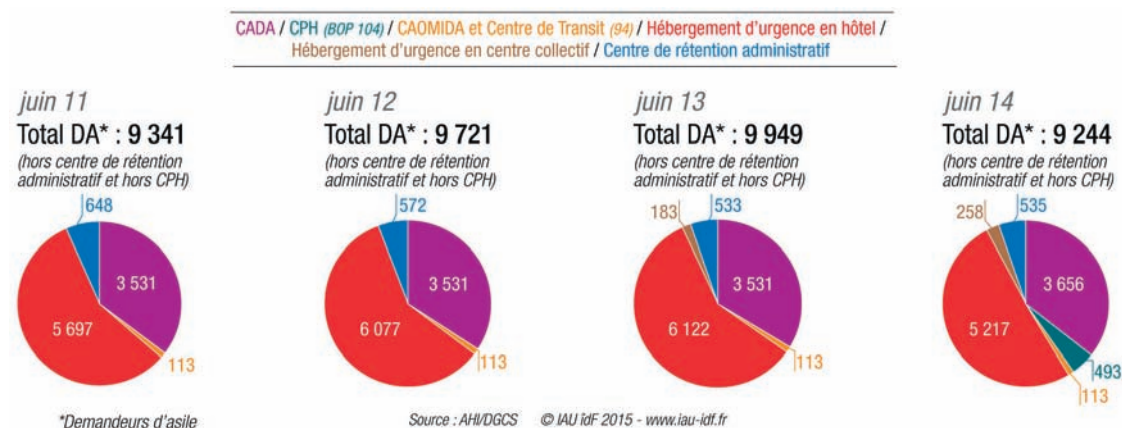
Taux d'équipement pour l'accueil des demandeurs d'asile par département

	75	77	78	91	92	93	94	95	Île-de-France
Places en CADA	430	495	429	451	394	508	517	545	3 769
Ratio pour 1 000 habitants	0,19	0,43	0,32	0,38	0,25	0,33	0,38	0,47	0,32

Source : DRILH-service AHI - données 2014

LE DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT SPÉCIFIQUE AUX DEMANDEURS RESTE SOUS-DIMENSIONNÉ POUR RÉPONDRE À UNE PRESSION DE PLUS EN PLUS FORTE DE LA DEMANDE SUR LE TERRITOIRE FRANCILIEN

Sur l'année 2014¹⁴⁹, 22 444 primo-demandeurs d'asile étaient enregistrés en Île-de-France, soit 40 % du flux national annuel. Ces primo-demandeurs se concentrent sur les territoires de Paris (35,5 %) et de Seine-Saint-Denis (22,3 %). En sus de l'augmentation du nombre d'arrivées sur le territoire français, les délais d'instruction des demandes et l'allongement de la durée de la procédure de demande d'asile¹⁵⁰ ont également participé à l'augmentation du stock de demandeurs d'asile. Face à cette évolution, les structures d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile sont sous-dimensionnées. Cela concerne aussi bien les plateformes d'accueil et d'information des demandeurs d'asile, que l'offre de places de CADA.



FAUTE DE PLACES EN CADA, DES DEMANDEURS D'ASILE HÉBERGÉS À L'HÔTEL AINSI QUE DANS LE CADRE DU DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT DE DROIT COMMUN ET/OU LE RÉSEAU COMMUNAUTAIRE

A l'offre institutionnelle s'ajoutent des places spécifiques en nuitées hôtelières financées par l'Etat pour pallier le manque d'hébergement en structure dédiée. En juin 2014, 5 058 nuitées hôtelières ont été financées en moyenne quotidiennement pour mettre à l'abri ce public. Bien que représentant encore 49,7 % du dispositif régional d'hébergement des demandeurs d'asile, le dispositif hôtelier dédié à l'accueil des demandeurs d'asile a néanmoins connu, ces dernières années, une baisse conséquente : 5 058 nuitées hôtelières en moyenne par jour en 2014 (contre 6 122 en moyenne en 2013).

149 Source : DRILH Ile de France - service AHI

150 en prenant en compte les éventuels recours rendus possibles par la procédure, plus de deux ans peuvent s'écouler entre le dépôt de la demande d'asile et la réponse

Cette diminution des nuitées hôtelières dédiées dans un contexte d'augmentation de la demande pose la question du report sur l'hébergement d'urgence de droit commun (BOP 177). Selon l'enquête Flash du 26/27 mars 2014, environ 3 % des personnes hébergées à l'hôtel dans le cadre du droit commun (soit 788 personnes) étaient demandeurs d'asile. 45 % de ces personnes étaient orientés par le 115 parisien. A ce public s'ajoute une part importante de personnes en situation irrégulière (environ 8 930 personnes) dont une partie serait des déboutés du droit d'asile.

Répartition de la part des personnes hébergées à l'hôtel dans le cadre du droit commun selon leur statut administratif

	75	77	78	91	92	93	94	95	Total	% / total
Demandeurs d'asile	361	30	0	42	79	168	50	58	788	3
En situation irrégulière (dont déboutés du droit d'asile)	5 703	356	68	124	485	1 163	919	112	8 930	34
Total	14 521	1 793	304	697	1 657	5 048	1 935	494	26 449	100

Source : Enquête flash sur le profil du public hébergé dans le dispositif hôtelier (Personnes hébergées à l'hôtel par les 115 et les plateformes parisiennes dans la nuit du 26 au 27 mars 2014) - nuitées d'hôtel financées sur le bop 177 uniquement

EN AMONT ET EN AVAL DE LA PROCÉDURE DE DEMANDE D'ASILE, DES MÉNAGES QUI PEINENT À TROUVER DES SOLUTIONS D'ACCUEIL

Sans place dédiée, les pré-demandeurs sont accueillis temporairement en CHU ou à l'hôtel (à Paris, les délais d'obtention d'une domiciliation et d'un rendez-vous avec la Préfecture contraignent les futurs demandeurs d'asile à attendre entre deux et trois mois avant d'obtenir leur statut de demandeur d'asile).

Pour les ménages obtenant le statut de réfugié¹⁵¹, l'obtention d'un logement social ou dans le parc privé reste difficile et le nombre de places proposées en CPH est peu important.

Les déboutés du droit d'asile, bien que sans droit ni titre et sous le coup d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), restent, pour un nombre important d'entre eux, sur le territoire francilien. Leur situation administrative ne leur laisse bien souvent aucune autre perspective à court et moyen termes que l'hôtel ou l'hébergement d'urgence.

Malgré l'augmentation en Île-de-France de ces publics sans solution d'hébergement adaptée, les présences indues dans les CADA restent inférieures à la moyenne nationale : seules 1,5 % des places sont occupées par des déboutés (depuis plus d'un mois) et 3 % des places par des réfugiés (depuis plus de 6 mois). Cette faible proportion peut s'expliquer par le fait que les déboutés peuvent, sur le territoire francilien, solliciter la communauté ou l'hébergement d'urgence institutionnel.

LES IMPACTS ATTENDUS DE LA RÉFORME DE LA DEMANDE D'ASILE

Le droit d'asile connaît actuellement une réforme qui devrait avoir un impact sur le dispositif d'hébergement. Celle-ci se donne pour objectif réduire les démarches et le temps nécessaires à l'obtention du statut de demandeur d'asile, ainsi que le délai d'instruction de la demande. Mais elle devrait également permettre une meilleure répartition de la prise en charge des demandeurs d'asile entre les territoires français¹⁵², avec une augmentation des orientations hors Île-de-France. Cela correspond à une réalité : en 2014, sur 2000 personnes ayant quitté le CAFDA, 50 % ont été orientées vers la province.

2.5.6 Les mineurs isolés étrangers : un public situé aux marges de l'action publique

Un mineur isolé étranger (MIE) est un jeune de moins de 18 ans qui n'a pas la nationalité française et se trouve séparé de ses représentants légaux sur le sol français. Une des difficultés de prise en charge de ce public réside dans le fait qu'il n'existe pas de statut juridique propre aux MIE. Ces derniers se trouvent donc à un croisement, relevant à la fois du droit des étrangers et, au titre de l'enfance en danger, du dispositif français de protection de l'enfance, qui ne pose aucune condition de nationalité.

L'arrivée de mineurs isolés étrangers (MIE) en France est un phénomène national, qui a débuté à la fin des années 1990. L'accélération des arrivées après 2008 s'est traduite par une augmentation des effectifs de MIE. Si l'on dispose d'une estimation plus fiable du nombre de MIE accompagnés par les Conseils départementaux depuis la mise en place d'un dispositif national de prise en charge au 1er juin 2013, aucune statistique précise ne permet de connaître le nombre exact de mineurs isolés étrangers (MIE) sur le territoire francilien. Selon la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers¹⁵³, les MIE seraient environ 8 000 sur le territoire français et plus de la moitié d'entre eux a été recensée en Île-de-France.

151 Le CASP assure le suivi d'environ 1000 réfugiés.

152 S'il est envisagé une augmentation des places en CADA en France dans les prochaines années, l'Île-de-France ne devrait être concernée qu'à la marge et pour remplacer des nuitées hôtelières par des places plus stables.

153 Circulaire de la Garde des Sceaux du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers

DEUX TERRITOIRES PRINCIPALEMENT CONCERNÉS PAR LA PRÉSENCE DE CE PUBLIC : PARIS ET LA SEINE-SAINT-DENIS

Selon les données du rapport de l'IGA et de l'IGAS¹⁵⁴, « évoluant par vagues, les arrivées de MIE se sont amplifiées entre 2008 et 2011, en provoquant la saturation des dispositifs d'accueil et de prise en charge des services d'aide sociale à l'enfance (ASE) les plus concernés, en premier lieu Paris et la Seine-Saint-Denis. ». Sur l'année 2013, 563 mineurs isolés étrangers ont été admis à l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) à Paris (soit 11 % des entrées nationales) et 319 en Seine-Saint-Denis. Les départements du Val-de-Marne et de l'Essonne sont également concernés par l'arrivée des mineurs isolés (plus de 100 mineurs admis à l'ASE entre 2013 et 2014). Dans une récente publication¹⁵⁵, la collectivité parisienne confirme l'accroissement significatif du nombre de jeunes migrants pris en charge, qu'elle estime à + 300 % entre 2008 et 2013. Les données parisiennes permettent d'apprécier plus précisément le volume des jeunes étrangers arrivant sur le territoire et ceux qui seront ensuite pris en charge par les services de l'ASE. Du 1er janvier au 31 décembre 2014, 1 077 jeunes isolés étrangers ont été reçus en vue d'un premier accueil et d'une évaluation sociale. Au 31 décembre 2014, l'ASE de Paris prenait en charge 1 581 jeunes isolés étrangers, dont 744 mineurs. A Paris, les effectifs de jeunes isolés étrangers représentaient 31 % des jeunes admis à l'ASE au 31 décembre 2014¹⁵⁶. Fort de ces constats, le protocole et la circulaire du 31 mai 2013¹⁵⁷, visent notamment à alléger la prise en charge par l'ASE de départements, comme Paris ou la Seine-Saint-Denis, soumis à une importante pression, en orientant certains jeunes (par la décision de placement) vers d'autres départements français.

UN MANQUE DE PLACES DÉDIÉES POUR ACCUEILLIR ET PROPOSER UN ACCOMPAGNEMENT ADAPTÉ

En réponse à l'accélération des arrivées du début des années 2000, des dispositifs d'accueil spécifiques ont été créés en Île-de-France. A Paris, lorsque le jeune arrive sur le territoire parisien, il est accueilli par la Permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers (PAOMIE), qui va évaluer sa minorité et sa situation au regard du danger, en particulier l'isolement (1000 à 1500 jeunes évalués chaque année). Pendant cette période (en amont d'une éventuelle admission ASE), le jeune est mis à l'abri dans le cadre du dispositif de mise à l'abri « Versini », financé par l'Etat et qui propose 94 places, la majorité à l'hôtel avec accueil de jour. A cela s'ajoute une centaine de places financées par l'ASE de Paris. Cependant, plusieurs dizaines de jeunes étrangers restent encore sans solution pour la nuit à Paris fin 2014. Pour les jeunes admis à l'ASE, une centaine de places d'hébergement est proposée.

Dans le Val-de-Marne, le centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) de Boissy-Saint-Léger accueille une trentaine de jeunes.

Le lieu d'accueil et d'orientation (L.A.O.) de Taverny dans le Val d'Oise propose une trentaine de places dédiées, gérées par la Croix rouge française.

Toutefois, face à l'évolution des besoins, qu'il s'agisse de la mise à l'abri avant l'évaluation ou de l'hébergement une fois le jeune mineur admis à l'ASE, ces dispositifs d'hébergement et d'accompagnement social semblent insuffisants¹⁵⁸. Les modalités d'accompagnement visant à leur insertion sociale et professionnelle nécessitent également une forte mobilisation de l'ensemble des partenaires. Des appels à projet sont en cours dans plusieurs départements d'Île-de-France pour renforcer cette prise en charge conformément aux directives de la circulaire du 31 mai 2013.

LA DIFFICILE IDENTIFICATION ET PRISE EN CHARGE DES « MINEURS-MAJEURS » ENTRE ETAT ET COLLECTIVITÉS

Face aux présentations croissantes d'adolescents et de jeunes adultes en demande de protection, l'établissement de la minorité représente un enjeu central, à la fois complexe et controversé, aucun moyen ne permettant de déterminer précisément l'âge d'une personne dont l'état civil n'est pas connu.

Si l'identification des jeunes comme mineur isolé étranger représente un tel enjeu c'est qu'elle détermine les modalités de prise en charge et d'hébergement qui pourront lui être par la suite proposées¹⁵⁹. L'accueil de ce public soulève en effet des questions de coordination entre les Conseils Départementaux, les autorités judiciaires et les services de l'Etat. Le rapport IGAS-IGA souligne l'hétérogénéité des pratiques locales, notamment en ce qui concerne l'expertise médicale de l'âge, les délais réels de la période d'identification et le ratio de reconnaissance du statut de mineur isolé. La mise en œuvre de protocoles entre les partenaires locaux représente de ce fait un fort enjeu afin d'améliorer l'organisation de la mise à l'abri et de l'évaluation, la coordination des services de l'Etat avec ceux des Conseils Départementaux lors de la prise en charge (hébergement et accompagnement social) et de l'accès à la majorité des MIE (scolarisation, insertion professionnelle, régularisation, etc.).

154 « L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013 » IGSJ, IGAS et IGA – mai 2013

155 Paris Solidarité, « Accueil et accompagnement des mineurs étrangers isolés » – avril 2015

156 Alors que les données du rapport IGSJ-IGAS-IGA se concentrent sur les flux d'entrées dans le dispositif ASE, les données présentées par la Ville de Paris font état du nombre total de MIE pris en charge par la collectivité (données de stock).

157 Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation NOR : JUSF1314192C

158 Pour répondre à l'évolution des besoins, Paris s'est engagé à renforcer le dispositif de mise à l'abri des mineurs isolés étrangers en attente d'évaluation dès le premier jour, et à créer

170 places supplémentaires d'hébergement dans le diffus et 25 places collectives temporaires.

159 La législation française sur la protection de l'enfance fait primer leur condition d'enfant et assimile les mineurs isolés étrangers aux enfants nationaux. De ce fait, ils peuvent accéder aux systèmes de protection sociale, d'éducation et de santé français. Concrètement, il s'agit d'une prise en charge par les services départementaux de l'Aide Sociale à l'Enfance

2.6 SYNTHÈSE DES ENJEUX - De la rue au logement : une évolution des dispositifs en réponse à la massification et à la diversification des besoins

2.6.1 De la rue au logement, une fluidité des parcours améliorée mais des obstacles qui demeurent

DES LIMITES QUI PERDURENT DANS LA RÉGULATION DE L'OFFRE

Malgré l'augmentation de l'offre d'hébergement et de logement adapté et une amélioration de la fluidité entre les dispositifs grâce à la mise en œuvre d'outils de régulation, des limites perdurent.

Dans le secteur de l'urgence, les principes d'accueil inconditionnel et de continuité de la prise en charge constituent une avancée pour les ménages concernés mais leur application participe à la saturation du dispositif et se heurte au manque de places dans le dispositif d'hébergement et de logement. Aussi les logiques de parcours « en escalier » demeurent, malgré la volonté de maintenir une démarche inspirée de « Logement d'abord ». **Très fortement impactée par les flux migratoires, l'urgence n'est plus un sas et accueille de plus en plus durablement dans des conditions qui restent précaires.** Certaines personnes connaissent de nombreuses ruptures dans leur « parcours » et réalisent de nombreux allers et retours entre la rue et l'hébergement.

Les SIAO, de leur côté, sont confrontés à la difficulté à réguler les demandes et les orientations qui varient sensiblement en fonction de leur capacité à mobiliser certaines parties de l'offre, notamment en logement-foyer, de la saisonnalité de certains dispositifs, de l'assouplissement ou la restriction des critères de prise en charge par les gestionnaires d'établissement avec la nécessité aujourd'hui de remettre à plat les projets sociaux de manière à en améliorer la lecture et la cohérence au regard des besoins.

Au-delà de ces dysfonctionnements qui interrogent les pratiques des acteurs et le fonctionnement des dispositifs, ce sont bien les difficultés d'accès au logement qui, en bout de chaîne, impactent l'ensemble des dispositifs. Aussi, une priorité reste le développement d'une offre de logements accessibles (PLAI), en premier lieu sur les territoires tendus, tout en veillant à proposer un éventail de solutions suffisant pour répondre à la diversité et la spécificité de certains besoins/publics.

UNE « CONCURRENCE » DE FAIT DES PUBLICS PRIORITAIRES ET DES RISQUES D'ÉVICTION ET DE NON RECOURS DES PUBLICS LES PLUS VULNÉRABLES

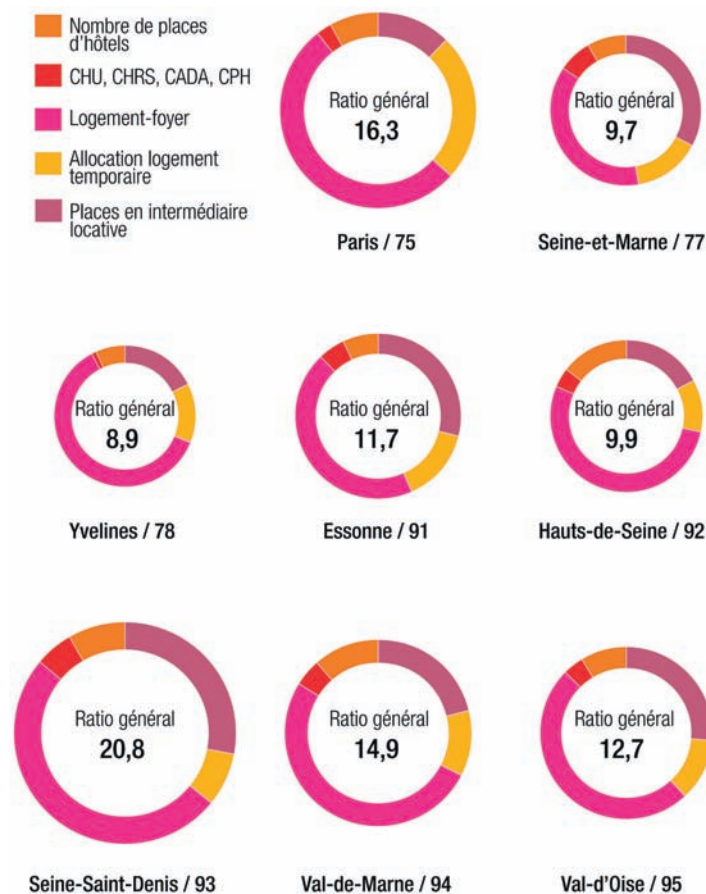
La gestion d'un volume de demandes supérieur à l'offre à proposer génère des effets de priorisation, aussi bien dans le secteur de l'urgence, de l'insertion que de l'accès au logement. Dans ce contexte concurrentiel, les phénomènes de non recours ou de renoncement sont susceptibles d'augmenter.

Ainsi, la population d'isolés a plus de mal à trouver une place (hors dispositif hivernal) dans le secteur de l'urgence, devant la priorité donnée à l'accueil des familles avec des enfants en bas âge. Le fait qu'en CHRS les hommes isolés restent majoritaires provient des projets sociaux des établissements, mais aussi du fait que d'autres voies que l'hébergement d'insertion ont été ouvertes aux familles, avec le dispositif d'intermédiation locative qui leur est dédié.

Un autre facteur de non recours renvoie à la complexité et à l'illisibilité des dispositifs pour les ménages mais aussi pour les travailleurs sociaux, principaux prescripteurs. Dès lors, la question de l'accès aux droits pour tous les ménages se pose comme un enjeu central.

2.6.2 Un enjeu de répartition territoriale de l'offre et d'inter-départementalisation des dispositifs

Des territoires diversement dotés en équipements ratios en places pour 1 000 habitants



Source : DRILH Île-de-France, données 2014
© IAU idf 2015 - www.iau-idf.fr

Certaines disparités territoriales en termes de besoins et d'offre perdurent, avec :

- Une concentration des places d'hébergement et de logements d'insertion sur Paris et la petite couronne ;
- Une concentration des relogements des publics prioritaires sur Paris et la Seine-Saint-Denis ;
- Une inter-départementalisation encore relativement faible des dispositifs : à titre d'exemple, alors que 50 % des ménages prêts au relogement ayant une demande enregistrée au SIAO insertion de Paris seraient prêts à être relogés en petite couronne, seuls 25 % le sont effectivement.

Ces déséquilibres territoriaux s'expliquent notamment par un cloisonnement institutionnel et territorial qui demeure important, chacun veillant à atteindre ses objectifs à l'échelle de son territoire et pour « ses publics ». Mais aussi par une volonté de renforcer la mixité des habitants dans des communes marquées par une tradition d'accueil des ménages précaires, et une réticence d'autres communes à renforcer une telle tradition d'accueil.

L'attractivité des territoires est en effet une composante essentielle des logiques actuelles d'accueil des ménages les plus fragiles. Cette attractivité, lisible notamment au travers de la demande locative sociale – Paris reste à ce titre le territoire le plus attractif avec 23 % des demandeurs de logement social originaires d'un autre département – dépend pour partie des stratégies et de la gouvernance locale, mais aussi de l'aménagement du territoire (services, équipements, transports, accès à l'emploi) ; de la répartition de l'offre de logements abordables et de l'offre d'hébergement ; de la présence de réseaux de solidarité sur certains territoires (communauté, associations caritatives, etc.).

L'ensemble de ces constats soulignent la tension permanente entre un enjeu de maintien ou d'amélioration des équilibres territoriaux et celui d'une réponse adaptée aux besoins exprimés par les ménages (en termes d'ancrage sur un territoire, d'accessibilité des services, aux transports, à l'emploi, etc.).

2.6.3 Un enjeu de coordination des acteurs et des institutions pour une prise en charge cohérente des ménages en situation d'exclusion

DE LA VEILLE SOCIALE AU SIAO UNIQUE : UN EFFORT D'HARMONISATION DES PRATIQUES MAIS DES DIFFICULTÉS ENCORE IMPORTANTES POUR UNE VISION GLOBALE ET INTÉGRÉE DES BESOINS ET DES RÉPONSES À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

Dans le cadre des commissions d'orientation, les SIAO favorisent une démarche partenariale et transparente pour trouver des solutions adaptées aux besoins du demandeur. L'équité des demandeurs dans l'accès à l'hébergement disponible a ainsi été améliorée. Toutefois les marges de progrès restent importantes sur plusieurs points, dont : l'harmonisation des pratiques et critères de priorisation ; une plus grande « mise au pot commun » des SIAO (places en résidences sociales, dispositifs financés par les Conseils Départementaux, etc.) ; des évaluations sociales plus fines de la situation des ménages pour renforcer la pertinence des orientations.

LA DOMICILIATION ADMINISTRATIVE, UN ENJEU DE STRUCTURATION POUR RÉPONDRE DE MANIÈRE ÉQUILIBRÉE SUR LE TERRITOIRE À LA MASSIFICATION DES BESOINS

Face à la massification des besoins, l'absence de coordination des acteurs en charge de la domiciliation et l'uniformisation des pratiques conduisent à une forte inégalité des ménages précaires sans logement dans leur accès aux droits.

UN CLOISONNEMENT INSTITUTIONNEL QUI PEUT S'EXERCER AU DÉTRIMENT DES PUBLICS

Le partage des rôles et des responsabilités reste encore très incertain entre l'Etat et les Conseils Départementaux, sur certains points : la prise en charge des familles avec enfant(s) de moins de 3 ans, des jeunes majeurs sortants de l'ASE et des mineurs étrangers isolés. Les inégalités territoriales sont réelles dans les conditions et les modalités d'octroi des mesures et des aides des FSL.

UNE ARTICULATION PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE AVEC LES AUTRES POLITIQUES

Des phénomènes hors champ stricto sensu du logement heurtent de plein fouet les dispositifs et interrogent le cloisonnement sectoriel entre les politiques d'hébergement et d'accès au logement et : les politiques d'action sociale notamment dans le cadre de la protection de l'enfance ; les politiques migratoires et la politique de l'asile, avec notamment des problèmes des délais très longs de régularisation ; les politiques en matière de santé pour les personnes en exclusion ; l'administration pénitentiaire. La Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au logement (DIHAL) joue en partie ce rôle d'articulation sur certains points (asile, prison...). Cependant, son action reste peu déclinée sur les territoires.

2.6.4 Un enjeu de renforcement et de coordination des réponses aux besoins d'accompagnement social et médico-social (troubles psy, addictions, etc.)

Les personnes souffrant de troubles de comportement, plus ou moins aigus, sont particulièrement représentées parmi les personnes sans logement. Si leur présence est particulièrement marquée chez les personnes vivant de longues périodes à la rue, elle est également signalée par l'ensemble des acteurs de l'urgence, de l'insertion, du logement adapté. Faut de relais suffisants avec les acteurs du champ médical, les intervenants se trouvent démunis pour apporter une réponse adaptée aux problèmes de santé des personnes hébergées : vieillissement et perte d'autonomie (voire accompagnement de fin de vie), addictions multiples, troubles psychiques, etc. Localement, des interventions autour de situations complexes ou récurrentes sont mises en place, mais ces partenariats restent trop souvent expérimentaux et sont peu valorisés.

DES ACCOMPAGNEMENTS ENCORE PEU ADAPTÉS À LA DIVERSITÉ DES PUBLICS : VERS UNE APPROCHE GLOBALE

Quel que soit le contexte des accompagnements réalisés, ils restent très souvent contraints par des cadres soit très figés, soit peu réalistes. Par exemple, l'affirmation répétée des cahiers des charges des ASLL et de l'AVDL sur la spécialité logement n'a de sens, dans un contexte de massification des difficultés sociales, que si des pratiques de coordination avec les secteurs du travail social, médico-social, de l'insertion font partie des modes de faire des professionnels et des cadres donnés par leurs institutions de référence. La promotion d'une approche globale de la situation et du parcours des personnes doit également être appréhendée dans le cadre de l'accès au logement, certaines expérimentations en cours¹⁶⁰ ayant démontré la capacité des ménages cumulant des difficultés sociales et économiques à accéder directement au logement dès lors qu'ils sont accompagnés.

2.6.5 Un enjeu de structuration et de pilotage de dispositif(s) d'observation sociale à l'échelle régionale

Malgré une amélioration progressive de la connaissance des publics et de leurs parcours à travers la construction d'outils d'observation sociale tels que le SI SIAO, l'ensemble des dispositifs ne s'adresse qu'à une part visible des besoins exprimés ou repérés par les acteurs sociaux. Certaines situations de mal logement elles-mêmes sont difficiles à repérer et en tout cas à quantifier : cabanisation, camping, squats, hébergement précaire dans le logement d'un tiers, etc. Cet enjeu est également partagé par les acteurs du logement, incités, dans la cadre de la loi ALUR, à **structurer l'observation de la demande de logement social** dans le cadre de la mise en place de plans partenariaux de gestion de la demande. Les contrats de ville et les conventions intercommunales d'attribution devront ainsi prendre en compte la nécessité d'objectiver les dynamiques de peuplement et notamment les effets réels des phénomènes de ségrégation.

¹⁶⁰ Le FNAVDL a permis le lancement, fin 2013, d'une expérimentation portée par l'Association Francilienne pour Favoriser l'Insertion par le Logement) visant à proposer, à des personnes ayant fait l'objet d'une préconisation CHRS en SIAO, un accès direct au logement avec la mise en place d'un Accompagnement Social Global (ASG) d'une durée de 18 mois.

UNE OFFRE D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT QUI PEINE À RÉPONDRE AUX BESOINS DES PERSONNES DÉFAVORISÉES OU EN SITUATION D'EXCLUSION

SYNTHÈSE DES ENJEUX

DE LA RUE AU LOGEMENT : UNE ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS EN RÉPONSE À LA MASSIFICATION DES BESOINS

- De la rue au logement, une fluidité des parcours améliorée mais des obstacles qui demeurent:
 - *Des limites qui perdurent dans la régulation de l'offre ;*
- Malgré l'augmentation de l'offre d'hébergement et de logement adapté et une amélioration de la fluidité entre les dispositifs, des limites perdurent
- Une demande très fortement impactée par les flux migratoires
- Des difficultés d'accès au logement qui, en bout de chaîne, touchent l'ensemble des dispositifs
 - *Une concurrence de fait des publics prioritaires et des risques d'éviction et de non recours des publics les plus vulnérables ;*
- Un volume de demande supérieur à l'offre, qui génère des effets de priorisation à toutes les étapes
- Des phénomènes de non-recours ou de renoncement
- Une complexité des dispositifs facteur de non recours ; un enjeu d'accès aux droits

UN ENJEU DE RÉPARTITION TERRITORIALE DE L'OFFRE ET D'INTER-DÉPARTEMENTALISATION DES DISPOSITIFS

- Des disparités territoriales qui perdurent
- Une tension permanente entre un enjeu de maintien ou d'amélioration des équilibres territoriaux et celui d'une réponse adaptée aux besoins exprimés par les ménages

UN ENJEU D'AMÉLIORATION DU REPÉRAGE DES MÉNAGES PRIORITAIRES POUVANT ACCÉDER AU LOGEMENT

UN ENJEU D'AMÉLIORATION DES POLITIQUES D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX DANS LE SENS D'UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ ET D'UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE

UN ENJEU DE COORDINATION DES ACTEURS ET DES INSTITUTIONS POUR UNE PRISE EN CHARGE COHÉRENTE DES MÉNAGES EN SITUATION D'EXCLUSION

- De la veille sociale au SIAO unique : un effort d'harmonisation des pratiques mais des difficultés encore importantes pour une vision globale et intégrée des besoins et des réponses à l'échelle régionale
- La domiciliation administrative, un enjeu de structuration pour répondre de manière équilibrée sur le territoire à la massification des besoins
- Un cloisonnement institutionnel qui peut s'exercer au détriment des publics
- Une articulation plus que jamais nécessaire avec les autres politiques

UN ENJEU DE RENFORCEMENT ET DE COORDINATION DES RÉPONSES AUX BESOINS D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL (TROUBLES PSYCHOLOGIQUES, ADDICTIONS, ETC...)

- Des intervenants qui se trouvent démunis pour apporter une réponse adaptée aux problèmes de santé des personnes hébergées
- Des accompagnements encore trop segmentés à la diversité des publics : vers une approche globale

UN ENJEU DE STRUCTURATION ET DE PILOTAGE DES DISPOSITIFS D'OBSERVATION SOCIALE À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

- Des situations de mal logement elles-mêmes sont difficiles à repérer et en tout cas à quantifier : cabanisation, camping, squats, hébergement précaire dans le logement d'un tiers, etc.
- Une incitation à structurer l'observation de la demande de logement social dans le cadre de la mise en place de plans partenariaux de gestion de la demande

3 QUALITÉ DE L'HABITAT, QUALITÉ DU CADRE DE VIE : DES RÉALITÉS DISPARATES

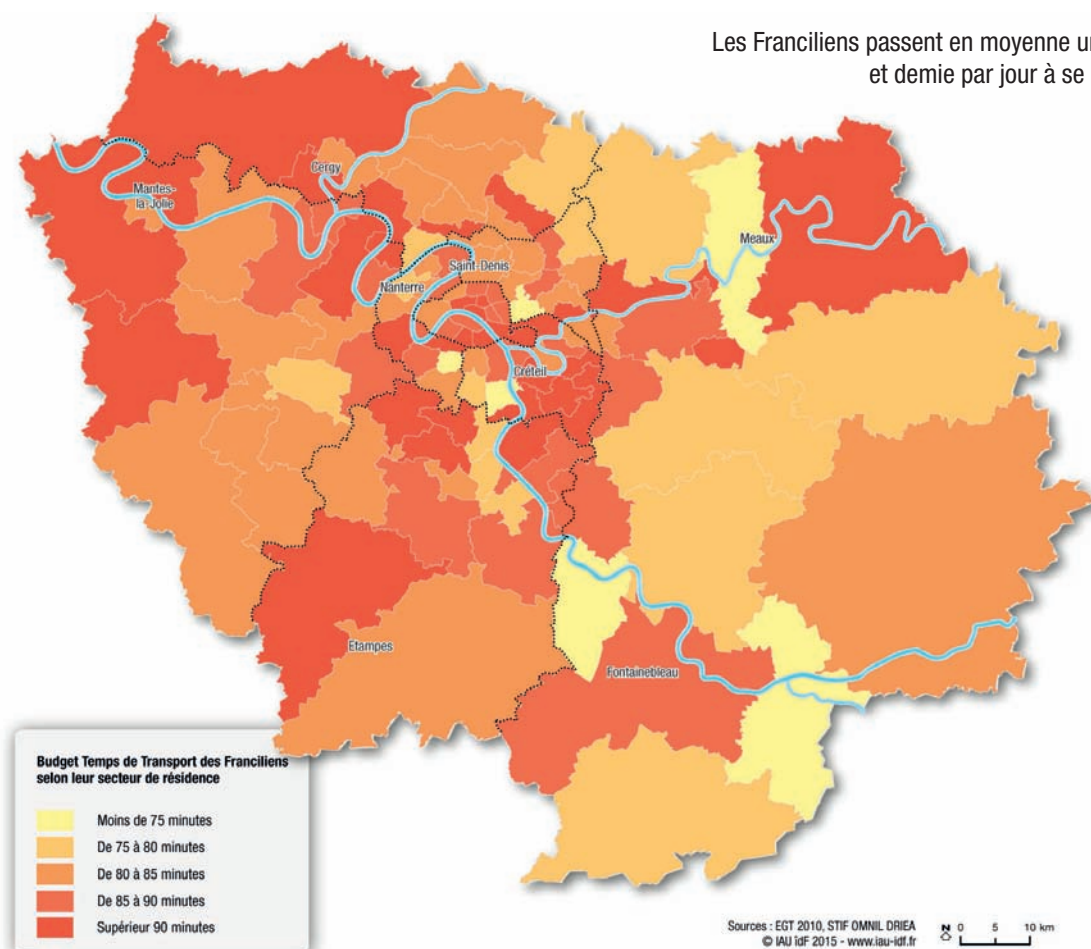
Il persiste de fortes disparités au sein de la région dans la qualité de desserte, d'accès aux services et d'offre d'équipements des territoires comme dans la qualité de l'habitat. Le rappel de ces disparités est un élément de diagnostic nécessaire à l'heure de l'élaboration d'un SRHH chargé de la déclinaison territoriale des objectifs de développement de l'offre de logement. Au-delà du respect des objectifs quantitatifs de construction, le SRHH doit en effet tenir compte des orientations du SDRIF et articuler la planification des logements avec les politiques publiques d'aménagement du territoire francilien pour créer des bassins de vie cohérents (logements, emplois, transports...).

3.1 Habitat, transport et emploi en Île-de-France : des dynamiques à l'œuvre, des opportunités à venir.

3.1.1 Un territoire francilien marqué par des disparités territoriales profondes

Les inégalités territoriales au sein de la région s'accroissent. Une nouvelle géographie sociale se met en place. Dans l'agglomération, les contrastes se creusent entre une population aisée et qui globalement s'enrichit et des poches de pauvreté. En grande couronne les niveaux de vie restent en moyenne plus modestes (à l'exception du sud des Yvelines) mais ils tendent à s'élever et à s'homogénéiser hormis dans quelques pôles urbains plus contrastés.

Disparités de desserte, de distance et de temps d'accès à l'emploi ou à une offre d'équipement diversifiée se traduisent pour certains ménages par un allongement des déplacements quotidiens et par des coûts de mobilité de nature à fragiliser leur qualité de vie quotidienne et la résilience de leurs modes de vie. La réduction de ces disparités est au cœur du projet spatial du SDRIF et de ses objectifs territorialisés de construction de logements, qui s'articulent fortement avec la structuration en transports et la hiérarchie des polarités de l'espace francilien.

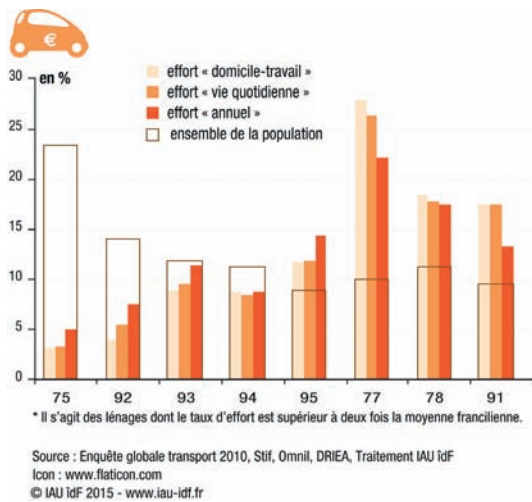


DES DISPARITÉS DE DESSERTE, MAIS UN RÉÉQUILIBRAGE EN COURS SOUS L'EFFET DU DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DE TRANSPORTS EN COMMUN (NGPE)

Les Franciliens passent en moyenne une heure et demie par jour à se déplacer et, pour 20 % d'entre eux, plus de deux heures. Par ailleurs, les nouvelles configurations familiales comme la bi-activité du couple, l'augmentation des séparations (une famille sur 4 est monoparentale en Île-de-France), les recompositions familiales rendent plus complexes l'articulation entre vie professionnelle et familiale

et les arbitrages sur les choix de localisation de la résidence familiale. Les déplacements et les transports impactent donc fortement leur qualité de vie. Le Plan de Déplacements Urbain d'Île-de-France, à côté de l'objectif ambitieux d'une augmentation de 25% de l'offre en transports collectifs d'ici 2020 (tous modes collectifs confondus : train, RER, métro, tramway, T Zen, Bus) inscrit ainsi le développement d'un aménagement cohérent entre urbanisme et transport à l'échelle de l'agglomération comme premier défi.

Répartition des ménages fragilisés* par leur mobilité automobile, selon le département de résidence



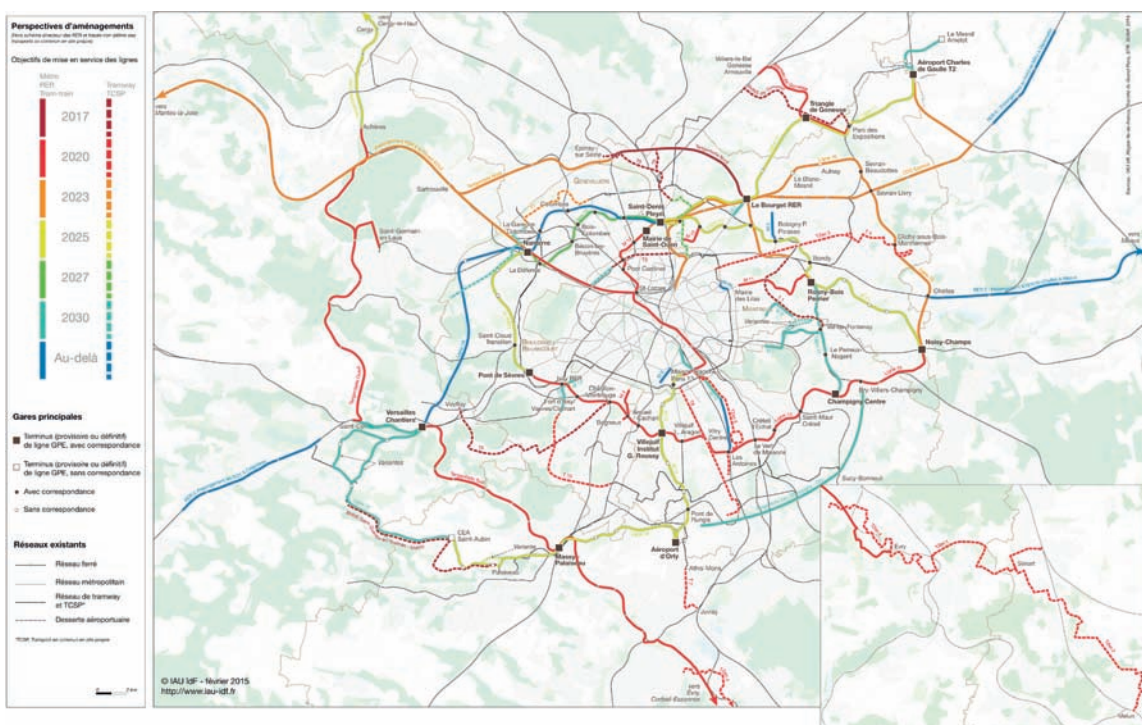
Pour des territoires de nature comparable, la performance des réseaux peut être très différente. Le réseau routier et autoroutier francilien est caractérisé par un fort maillage de liaisons radiales et de rocade et la configuration des infrastructures de transports collectifs est encore essentiellement radiale. Or les populations fragiles disposent d'un accès à la voiture plus faible que la moyenne et présentent souvent les besoins de déplacement « atypiques » : travail en horaires décalés ou dans des zones excentrées mal desservies en transports collectifs. Assurer la présence d'une desserte en transport et une accessibilité piétonne de bonne qualité dans les secteurs sensibles permet de lever une partie des difficultés rencontrées par ces populations dans leur accès à l'emploi, à la formation ou aux équipements culturels et de loisirs.

La mise en service des infrastructures de transports collectifs inscrites au plan de mobilisation pour les transports dans la région (cf. Carte 3 : les

projets de transports en IdF) va permettre d'accroître le nombre d'emplois atteints en moins d'une heure en transports collectifs pour toute la population de l'agglomération centrale. Ce gain pourra aller jusqu'à 50 % d'emplois supplémentaires accessibles en moins d'une heure de trajet. Les entreprises verront ainsi s'élargir leur bassin de recrutement accessible en transports collectifs, et l'accès aux emplois sera donc facilité pour la plupart des actifs franciliens (cf. Carte 4)

Le Nouveau Grand Paris, en venant renouveler la réponse faite aux besoins de déplacements des populations va créer de nouveaux espaces possibles d'articulation entre urbanisme et transport, tant en termes de renouvellement de l'espace urbanisé existant, que d'urbanisations nouvelles. Notamment autour des gares mais plus globalement à l'échelle des territoires bien desservis.

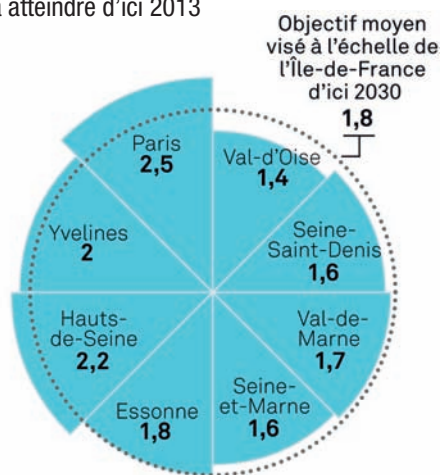
Les projets de transport en Île-de-France par horizons de réalisation



DES DÉSÉQUILIBRES HABITAT - EMPLOI PERSISTANTS

L'Île-de-France, à l'image des régions capitales, est plus riche en emplois qualifiés et présente de meilleurs indicateurs de qualité de l'emploi que la moyenne nationale. Mais des déséquilibres historiques perdurent, entre des territoires fortement bénéficiaires de ce dynamisme économique, plutôt à l'ouest, et d'autres qui sont dans une dynamique moindre. A Paris et dans les Hauts-de-Seine, le nombre d'emploi est supérieur au nombre de résidents du territoire (respectivement 1,6 et 1,3 en 2011), offrant de nombreuses opportunités aux habitants. Néanmoins ces deux départements recrutent leurs salariés dans un périmètre très large. Les salariés des Hauts-de-Seine étant ceux de la zone centrale qui parcourent les plus longues distance domicile-travail. Les emplois sont ainsi plus centralisés que la population et ne sont pas toujours en adéquation avec les profils des actifs résidents des territoires. Cette dissociation impose des déplacements importants à un grand nombre d'actifs. Un déplacement domicile-travail dure en moyenne 41 minutes en Île-de-France avec une grande hétérogénéité : 18 % des Franciliens mettent plus d'une heure pour aller travailler et 25% mettent un quart d'heure et moins. L'emploi qualifié étant le plus concentré, ce sont les cadres et les professions intermédiaires qui parcourent les distances plus longues (11,7 km et 11 km).

Équilibre logements/emplois à atteindre d'ici 2013



Le ratio est le rapport en moyenne annuelle, entre l'accroissement net du nombre de logements et l'accroissement net du nombre d'emplois, attendu d'ici 2030.

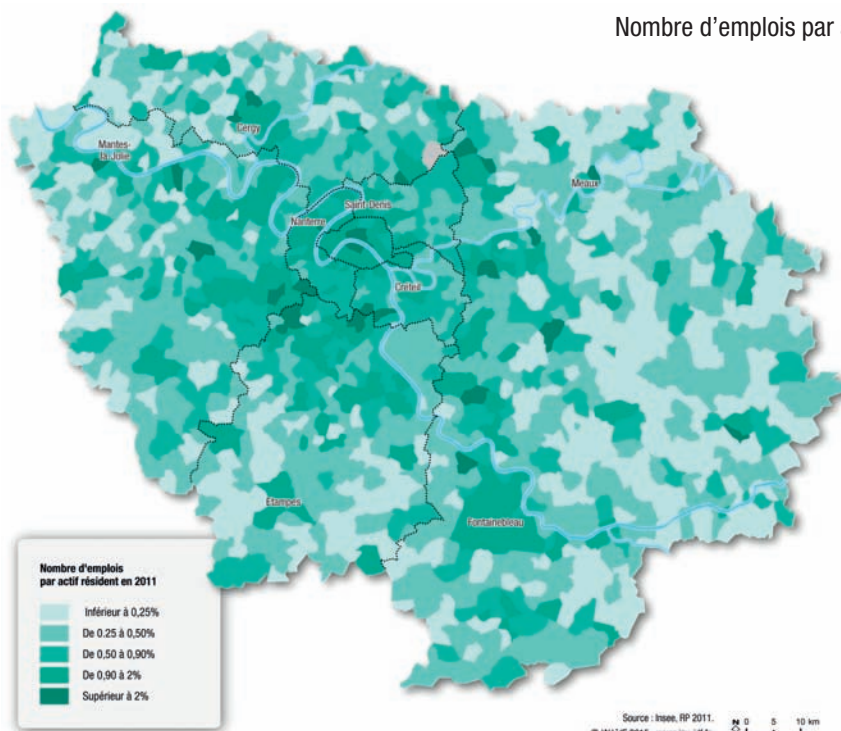
© Région Île-de-France 2013

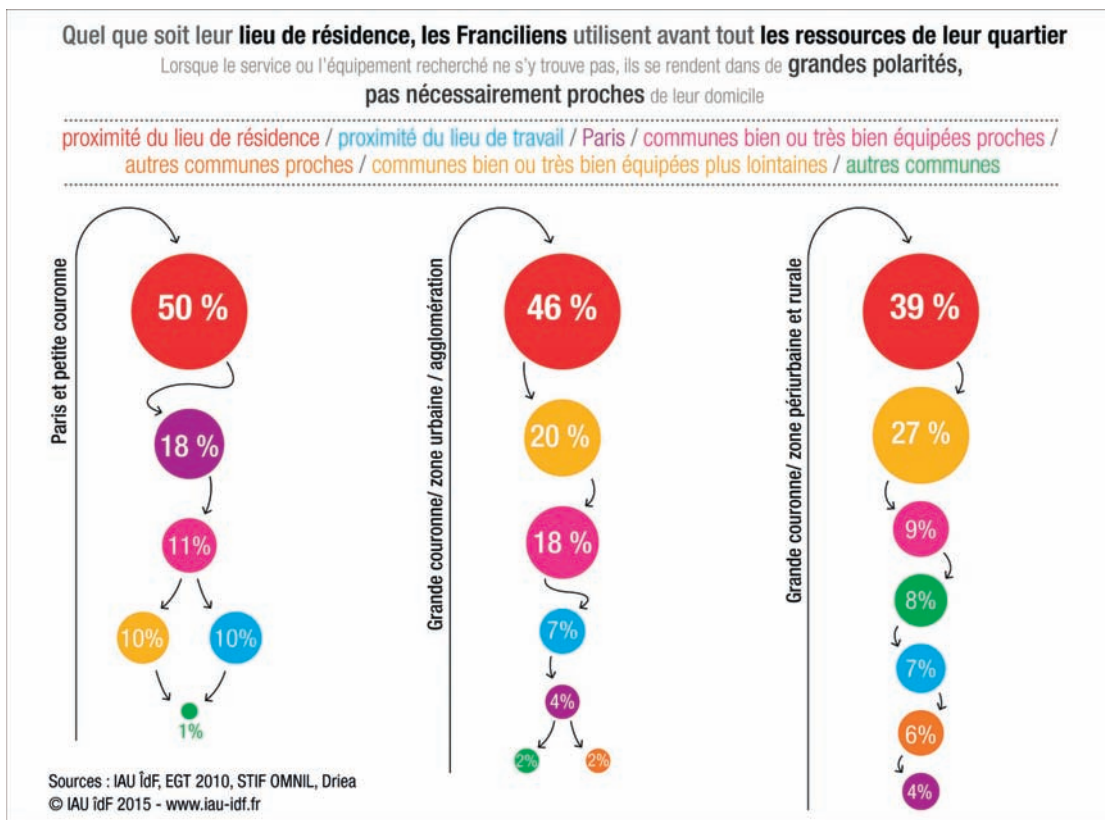
La Seine-et-Marne est le département du Bassin parisien qui présente le plus faible taux d'emploi (0,73 en 2011) et ses résidents parcourent les plus longues distances pour aller travailler. À l'échelle régionale, le ratio d'équilibre idéal entre logement et emploi à atteindre d'ici 2030 serait de 1,8 logement net en plus pour chaque emploi net supplémentaire dans l'est et le nord de la région. Cela permettrait à ces territoires de rattraper les niveaux de taux d'emploi constatés dans de nombreuses communes de l'ouest francilien. Le SDRIF fixe pour cela des objectifs à viser d'ici 2030, à l'échelle départementale, mettant en perspective l'accroissement du parc de logements et l'accroissement du nombre d'emplois, afin de sensibiliser l'ensemble des acteurs à cette problématique essentielle pour l'aménagement régional et la qualité de vie des Franciliens.

DE L'ÉQUIPEMENT DES TERRITOIRES ET DE LEUR CAPACITÉ À ACCUEILLIR UNE GRANDE DIVERSITÉ DE MODES DE VIE

Héritage de l'histoire et des modalités de développement urbain plus ou moins encadré, la répartition des équipements et services sur le territoire régional est largement corrélée à la densité de population. Elle est dense en zone centrale mais également riche et diversifiée dans les pôles urbains de périphérie, dans lesquels l'ensemble des parcours scolaires, sanitaires, d'achats, de sport et de loisirs peuvent être exercés. Ces pôles s'inscrivent dans un système de polarités hiérarchisées, reflet de la différenciation des aires de recours aux différents équipements : de proximité pour certains, de rayonnement plus large pour d'autres, tels les universités, les hôpitaux, ...

Nombre d'emplois par actif résident en 2011





En complément de ces pôles riches et diversifiés, auxquels chaque territoire devrait être connecté, l'Île-de-France compte une multitude de centralités d'équipements et services de niveau communal, voire de quartier, qui répond non seulement aux besoins fonctionnels et réguliers des habitants, mais qui structurent également la vie et l'animation des territoires. Dans certains quartiers, notamment en politique de la ville, l'absence ou le déclin de ces centralités dégrade encore la qualité du cadre de vie.

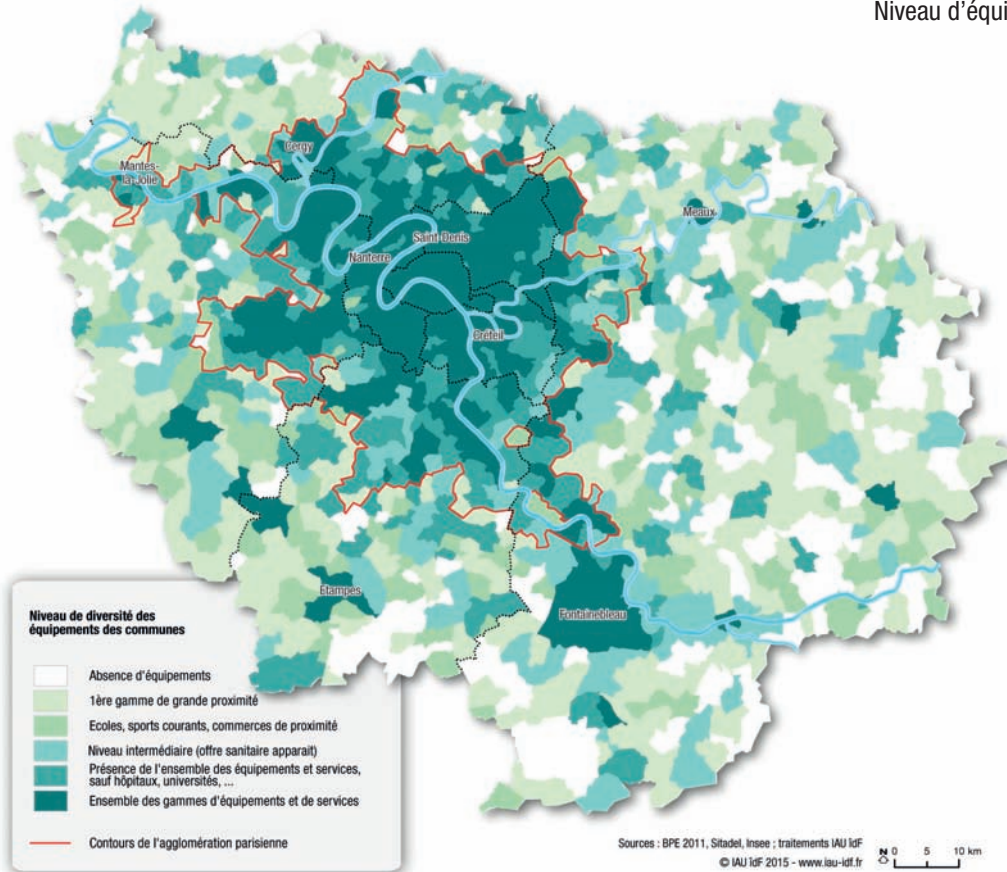
Quel que soit leur lieu de résidence, les Franciliens privilégient d'ailleurs cette offre de proximité. Lorsque celle-ci ne répond pas à l'ensemble de leurs besoins, ils se rendent alors dans une polarité d'équipements et de services de rang supérieur, mais privilégient encore les zones de concentration de l'offre. Si bien, qu'à l'exception des déplacements liés au travail, les déplacements pour motifs non contraints restent relativement concentrés y compris dans les zones périurbaines ou rurales, autant que dans les autres secteurs de l'agglomération, à l'exception de Paris, qui reste la zone des moins longues distances.

Pour autant, cet équilibre et la diversité des modes de vie souhaités par les Franciliens - entre proximité, urbanité et cadre de vie plus ou moins verdoyant - reposent sur le maillage d'un réseau de polarités constituées, qui peinent à vivre sans une densité minimale de population pour les alimenter, sans une diversité et un renouvellement des populations pour assurer une certaine régularité d'utilisation des équipements et services. Cette dynamique de population est en très grande partie corrélée à la diversité du parc de logements mais aussi à l'étalement des périodes de construction.

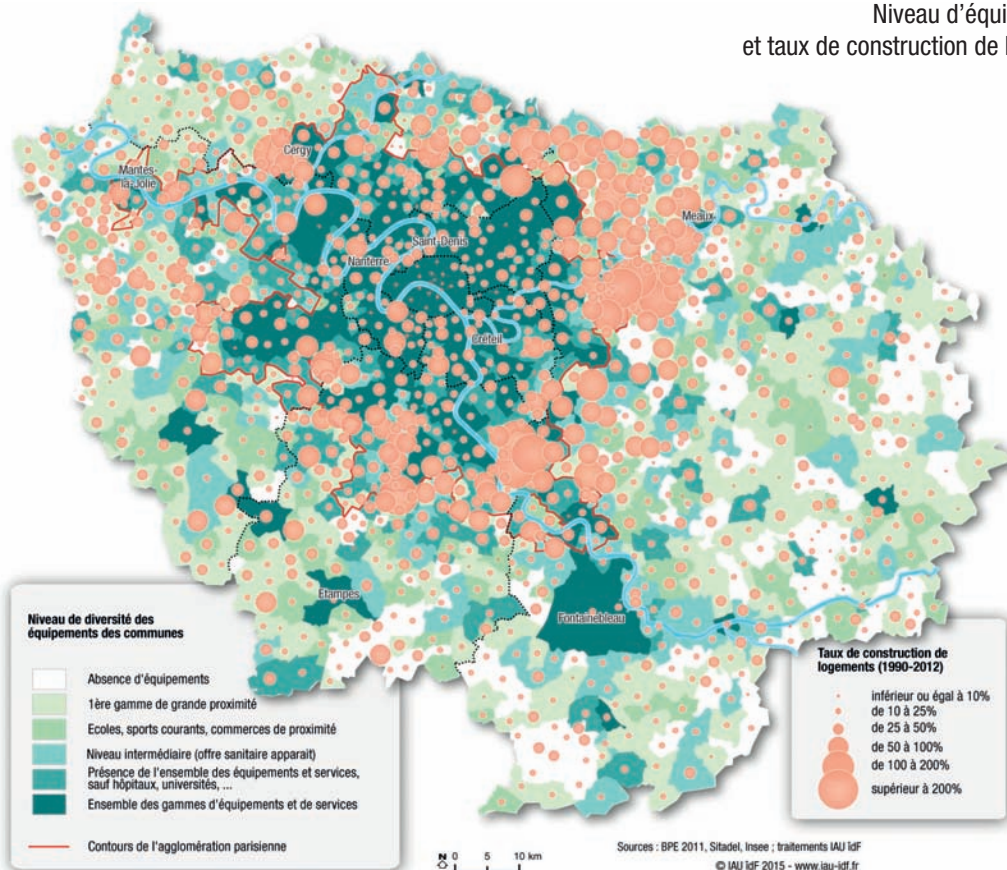
Une qualité de l'offre urbaine des territoires qui repose également sur leur capacité à répondre aux besoins des moins mobiles, des moins autonomes : les plus jeunes, les personnes âgées ou les personnes fragiles socialement. Pour ces populations, la construction d'un habitat adapté (en type, en taille et en niveau de loyer) aux alentours des zones de desserte et des concentrations d'équipements et services est un enjeu véritable, qui ne rencontre pas toujours spontanément les évolutions du marché immobilier et foncier. Il est en effet parfois difficile pour les opérateurs du logement à destination de publics spécifiques de faire face à la concurrence que génèrent les opportunités foncières autour des gares.

Le parc de logements de l'espace rural et périurbain s'est étoffé, mais pas toujours en corrélation avec les polarités d'équipements et de services.

Niveau d'équipement des communes



Niveau d'équipement des communes et taux de construction de logements (1990-2012)



3.1.2 Une volonté d'articulation des enjeux du logement avec les enjeux d'aménagement

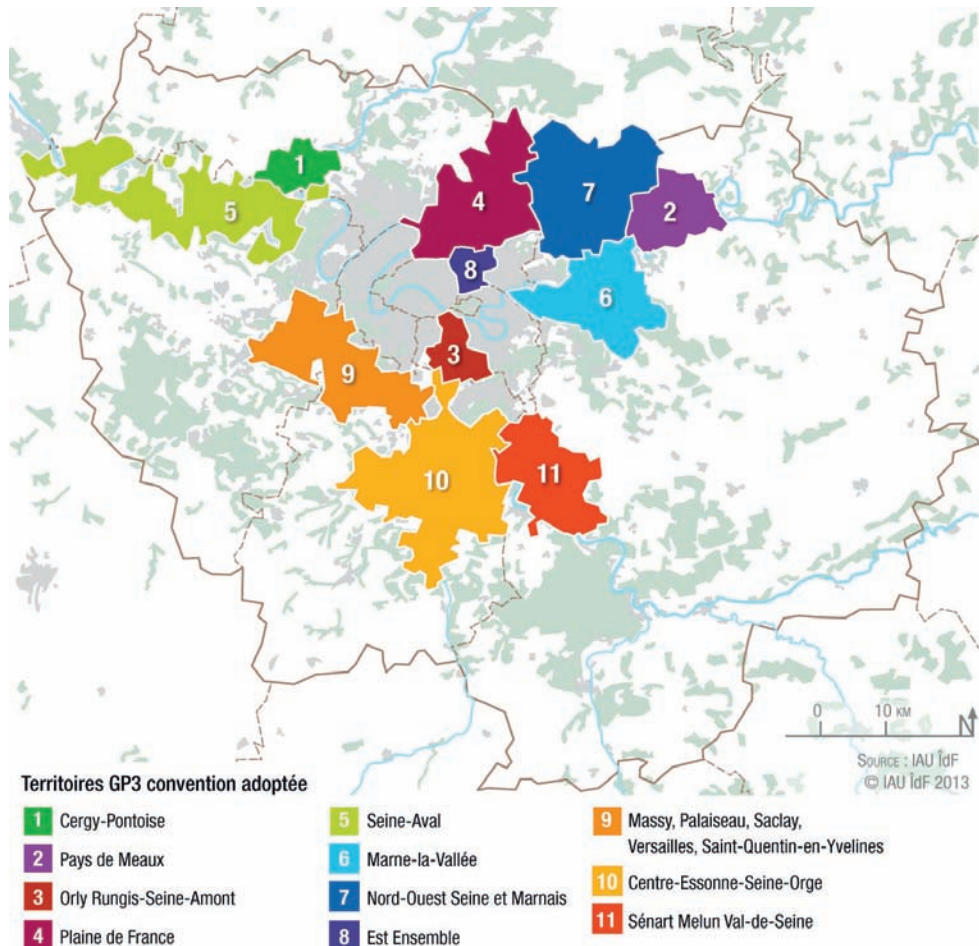
- **L'accompagnement des territoires bâtisseurs : quelles aides pour les collectivités qui doivent construire les équipements publics nécessaires à l'accueil de nouvelles populations (Bilan GP3 2007-2014)**

Sur la période précédente de contractualisation (2007-2014), le grand projet 3 (GP3) du CPER a permis de mobiliser près de 520 millions d'euros de subventions de l'Etat et de la Région par le biais d'une aide de 5000 euros versés par logement construit au-delà du point mort régional. Il a été un levier important pour orienter l'effort de construction de logements neufs dans le sens des objectifs du projet spatial porté par le SDRIF 2008. Les territoires signataires de convention GP3, qui représentent environ 35% de la population francilienne ont en effet contribué à hauteur de 48 % de l'effort de construction de logements sur la période du CPER 2007-2013 (174 000 logements ont été construits, soit 99 % de l'objectif). Le dispositif a avant tout permis d'accompagner des territoires qui étaient déjà dans une dynamique de production de logements et qui avaient fait l'objet d'une négociation entre l'Etat et la Région. Le bilan du dispositif a mis en exergue le fait que ces territoires avaient mieux traversé la crise de l'immobilier en maintenant le rythme de réalisation des équipements publics et donc en fiabilisant les opérations publiques d'aménagement.

Dans la poursuite de cette dynamique et des démarches de soutien aux quartiers durables le nouveau volet territorial 2015-2020 du CPER prévoit des dispositifs de soutien :

- aux territoires bâtisseurs, via une articulation renforcée entre l'aménagement et l'offre de transports collectifs ;
- aux dynamiques territoriales péri-urbaines, aux pôles de centralité et aux PNR ;
- à l'innovation urbaine, par la poursuite de certaines actions engagées dans le CPER précédent (éco quartiers) et par la sélection de nouveaux projets exemplaires ;
- au renforcement de l'ingénierie territoriale, à l'action foncière et à la préservation durable des espaces ouverts ;
- aux projets de renouvellement urbain dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Territoires GP3 convention adoptée



- **L'aménagement des quartiers de gares, un levier pour augmenter la population vivant à proximité d'une desserte**

A l'horizon 2030, le réseau francilien devrait disposer de 930 gares et stations. Au cœur d'un accès intermodal de transports collectif ou individuel, les gares sont devenues des lieux de vie, bien plus que de passage. Nouvelles centralités, elles ont un rôle structurant pour l'aménagement des territoires franciliens. Elles peuvent être des lieux d'accueil de commerces, de services publics, d'animations culturelles, etc. La rénovation prévue de nombreuses gares franciliennes ainsi que la création de 77 nouvelles gares dans le cadre du réseau Grand Paris Express créent l'occasion de repenser les lieux de gares comme leviers de l'intensification urbaine et de l'amélioration du cadre de vie des territoires desservis.

L'élaboration des CDT a enclenché localement une dynamique de projets, adossée à la définition du tracé et des gares du métro automatique du Grand Paris Express ; la vingtaine de territoires concernés s'engageant à prendre une part accrue à l'effort de construction attendu.

Les chartes aménagement/transport initiées par la Région, à l'occasion du prolongement de la ligne n°11 du métro parisien, permettent avec les différents acteurs, de penser simultanément le développement de la ligne de transport et le développement des territoires urbains qui l'environnent, non seulement autour des gares ou des stations, mais tout le long de l'axe linéaire. Plusieurs infrastructures bénéficient ou devraient bénéficier de ce dispositif adopté par la Région en février 2012 sous réserve qu'elles figurent dans le plan de mobilisation pour les transports, tels que les projets de chartes autour du tramway RD5 dans le Val-de-Marne, du TCSP Massy – Saclay – Saint-Quentin-en-Yvelines en Essonne et Yvelines, de la Tangentielle Nord en Val-d'Oise et Seine-Saint-Denis, d'un TCSP à Melun-Sénart en Seine-et-Marne, d'un TCSP sur la RN3/canal de l'Ourcq en Seine-Saint-Denis, du tramway T4 depuis Aulnay-Sous-Bois jusqu'à Bondy comprenant son débranchement jusqu'à Clichy-sous-Bois et Montfermeil et du tramway T1 de Saint-Denis à Asnières-Gennevilliers-Les Courtilles puis de Noisy-le-Sec à Val-de-Fontenay (extension envisagée), et des secteurs situés autour de l'arc est proche du métro automatique du Grand Paris Express (ligne 15).

LE RÔLE DES PROJETS URBAINS EXEMPLAIRES DANS LA TRANSFORMATION DE LA VILLE ET DE SES USAGES (NQU, ÉCO-QUARTIERS...)

À l'échelle du quartier, l'expérimentation micro-locale d'aménagement durable s'est développée avec des appels à projets nationaux (Éco Quartiers) et franciliens (Nouveaux quartiers urbains – NQU). Leurs objectifs généraux se rejoignent : offrir des logements pour tous, proposer un aménagement urbain renouvelé, répondre à un niveau d'exigence environnementale. Les appels à projet régionaux inscrits dans la logique du SDRIF poursuivent de plus quelques objectifs spécifiques, tels que de développer les nouvelles pratiques urbaines et l'articulation des projets avec le tissu existant. L'enjeu est de stimuler l'initiative et l'expérimentation urbaine, de promouvoir de nouveaux modes de faire. Il ne s'agit pas de créer des quartiers modèles qui accentueraient la segmentation socio-territoriale.

Les 3 appels à projets régionaux pour des quartiers urbains durables, dits « nouveaux quartiers urbains », de 2009 à 2011, ont suscité 72 projets très divers (portés par 69 collectivités dispersées dans tout l'espace régional). Au total l'ensemble de ces projets envisage la création de près de 101 000 logements, soit une croissance du parc des communes concernées de près de 8%. Mais ces objectifs sont encore, pour partie, très hypothétiques et certains projets restent très dépendants de l'évolution du marché immobilier et du développement du réseau de transport. Un tiers de ces projets sont des quartiers de gare, mais un quart des projets n'a aucune desserte en transport collectif actuelle ou à venir et beaucoup n'ont qu'une desserte conditionnée à la réalisation du réseau du grand Paris. Parmi ces projets, l'enjeu de production et d'innovation dans le logement est le mieux compris, tandis que les objectifs de densité, de mixité fonctionnelle ou de cohérence territoriale restent moins bien atteints. Ces projets ont contribué à l'émergence de nouvelles pratiques de projet: fabrication interactive avec les habitants dans les opérations en tissu recyclé, pédagogie de l'habitat auprès des habitants, ... Ils ont de plus conduit les élus à davantage anticiper sur les attentes et l'évolution des modes de vie des futurs habitants.

Les projets, généralement neufs, ont souvent un rôle de vitrine et portent une volonté d'innover : architecture, habitat intermédiaire, techniques alternatives (énergie, assainissement), prise en compte du socle naturel (abords végétalisés, continuités écologiques, etc.). Concernant le logement, certains projets sont très producteurs (21 avec plus de 2000 logements et/ou un tiers du parc existant) mais peuvent, en périphérie, être peu denses et monofonctionnels. Le logement social (critère imposé) est très présent en zone dense, avec beaucoup de résidences services ailleurs. La concertation se renouvelle parfois (atelier participatif, maison du projet, site internet dédié, etc.) et des pratiques sociales innovantes émergent (mobilités douces et partagées, auto-construction, échanges intergénérationnels, jardins familiaux etc.).

3.1.3 Des habitants porteurs d'innovation

L'HABITAT PARTICIPATIF

- **Des valeurs, des envies, quelques réalisations et de nouveaux acteurs**

L'habitat participatif peut se définir comme l'implication d'un groupe d'habitants dans la conception, la construction et la gestion de leur logement. Il s'agit de mutualiser leurs ressources afin de créer un cadre de vie, partagé entre sphère privée et espaces communs. Souvent présenté comme particulièrement novateur et audacieux, le mouvement coopératif et participatif dans le champ de l'habitat n'en est cependant pas à son premier coup d'essai. L'habitat participatif entre en résonance avec une critique du système de production du logement qui en souligne le manque de diversité; une aspiration à de l'innovation collective et à des expériences participatives qui esquissent une certaine autonomisation citoyenne face aux faiblesses de la puissance publique et l'envie de réinventer son quotidien en interrogeant les modes de vie.

En Île-de-France, la commune de Montreuil apparaît comme tête de file avec plusieurs opérations significatives réalisées comme Couleur d'Orange, La souris verte, Le Luat, Diwan, Les Babayagas, Unisson, le foyer du centenaire, le CUB, ou en projet comme le praxinoscope. Ailleurs en Île-de-France, on recense quelques opérations qui illustrent les différents mouvements de l'habitat participatif : celui de l'après-guerre avec les Castors à Noisy-le-Sec, des années 70-80 avec Les Jardies, Réages et la Maison du Val à Meudon, le Kolkhoze à Saulx-les-Chartreux, la fonderie à Vanves, Catevilla à Chaville, ou le lavoir du Buisson Saint-Louis à Paris. Dans une période plus récente, citons le grand Portail à Nanterre, Melrose Sheds à Pantin et de nombreux projets : Eden à Faÿ-les-Nemours, Le verger de Sylvestre à Palaiseau, Les Arches à Meudon, Habionome à la Plaine Saint Denis, Diapason à Paris, Ecosigny à Chevry-Cossigny, Bel-Air à Pantin, La Patte d'Oie à Romainville ou les terrains de la mare à La Verrière. . .

En parallèle d'associations historiques et militantes comme Habicoop ou Eco Habitat groupé, l'accompagnement des groupes se professionnalise, de nouveaux acteurs tels que COAB¹⁶¹, OPHEC¹⁶² ou encore CUADD¹⁶³ pour la région francilienne, forment une nouvelle catégorie de « métiers », et fonctions d'accompagnement. Les projets d'habitat participatif réinterrogent les relations entre les habitants et les acteurs du logement, qu'ils soient promoteurs, bailleurs ou architectes. Entre la promotion « classique » et l'autopromotion, de nouvelles configurations se dessinent, dans lesquelles le groupe d'habitants demande aux professionnels d'endosser le risque, tout en restant « maîtres à bord ».

- **Des pistes de consolidation : institutionnalisation par la loi ALUR et intérêt des collectivités**

Après quelques tentatives législatives avortées, l'habitat participatif est revenu sur la scène publique et politique avec la loi Alur qui lui donne un premier socle législatif et réglementaire, via la création de deux types de sociétés: la société coopérative d'habitants et la société d'autopromotion. Un cadre et des statuts destinés à sécuriser les habitants dans le montage et la gestion de leur projet, tout comme à rassurer les partenaires institutionnels, banques et assurances en tête. Mais les décrets d'application sont toujours en cours de rédaction.

Signe d'un changement d'échelle, certains élus locaux se mobilisent en faveur de l'habitat participatif, en le mentionnant comme projet dans leur agenda 21 ou en l'introduisant dans leur PLH, sous la forme d'objectif mais aussi de fiche-action. Plus concrètement, c'est en apportant le foncier et en accompagnant les projets que les collectivités locales entendent favoriser un mode de production du logement, resté longtemps anecdotique.

Constitué en 2010, « réseau national des collectivités en matière d'habitat participatif » compte ainsi aujourd'hui plus d'une vingtaine de collectivités. Pour ces villes engagées, le soutien aux projets d'initiatives citoyennes se révèle être un moyen de promouvoir la qualité environnementale, de participer à la restructuration d'un secteur en rénovation urbaine, ou encore d'urbaniser un foncier peu attractif aux yeux des opérateurs traditionnels, de par sa situation ou la taille des parcelles. En 2015, avec le soutien de la Région Île-de-France et du ministère du Logement, COAB lance le « Printemps du Cohabitat », une campagne de mobilisation pour signer la naissance d'une filière et rassembler tous les acteurs

161 Contraction de « cohabiter »

162 L'Office de Promotion de l'Habitat écologique coopératif

163 CUADD : Concertation en urbanisme et en Architecture pour un Développement Durable

L'appel à projets de la Ville de Paris

• Les moyens

- Réserver 3 terrains
- Mettre à disposition une équipe dédiée à l'encadrement et à la formation des groupes de particuliers intéressés jusqu'à la sélection de 3 projets lauréats, via le recrutement d'un groupement de compétences composé de CUADD Conseil (spécialisé en accompagnement de projets d'habitat participatif) et d'Atelier 15 (SCOP d'Architecture spécialisée en projets coopératifs)
- Fournir un site web d'informations concernant l'appel à projets renforcé d'un outil informatique de type réseau social permettant de faciliter la communication, l'échange, et l'organisation des groupes candidats
- Proposer via son site web un outil de partage de la connaissance sous licence Creative Commons aux acteurs de l'habitat participatif
- Financer une partie des frais d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre nécessaires à la construction des projets
- Faciliter la mise en réseau d'acteurs parisiens partenaires de l'appel à projets.

• Les attendus

- Des logements dont le nombre sera défini en fonction du potentiel constructible du terrain et de la taille/typologie des logements ciblés par les membres du groupe, en exploitant au mieux les possibilités de construire en ville, dans le respect des objectifs qualitatifs et environnementaux ;
- A l'initiative du groupe, une « activité », qui représente au maximum 1/5 de la surface totale du bâtiment, pourra se substituer aux logements sous réserve qu'elle soit compatible avec de l'habitat et une implantation en milieu urbain dense et qu'elle puisse contribuer à la qualité de l'espace public et à l'animation du quartier : activité artisanale, commerce, service, profession libérale, local associatif...
- Eventuellement un ou plusieurs logements sociaux.
- Une architecture contemporaine et bien insérée dans le paysage de la rue parisienne, qui intègre pleinement les enjeux d'aujourd'hui en matière de préservation de l'environnement.

• Le logement intergénérationnel, une pratique encore ténue

Le logement intergénérationnel répond à un double enjeu : la difficulté d'accès au logement des jeunes et l'isolement des personnes âgées. Il se développe principalement dans le parc diffus sous la forme d'une « chambre pour un étudiant ». Cette solution dont le développement reste discret à l'échelle de la région, en comparaison de certaines pratiques européennes (Allemagne, Belgique, ...), est toutefois portée par un réseau associatif dynamique (Le Pari Solidaire, Ensemble 2 Générations, Logement Intergénérationnel).

Ces associations sont garantes du bon déroulement de la cohabitation, et veillent à ce que l'esprit de convivialité reste au cœur du projet. Des démarches de chartes (telle celle de la fondation nationale de gérontologie) visent d'ailleurs à établir le plus clairement possible les termes de l'engagement réciproque (services rendus, temps de présence, partage des lieux, coût, ...). Les formules proposées varient : la chambre meublée pouvant être mise à disposition à titre gratuit ou pour une somme modique, selon le degré d'engagement et de contribution du jeune en termes de services rendus. Le retour d'expérience montre que ces dispositifs qui accueillent en priorité de jeunes provinciaux se heurtent à un fort déséquilibre entre une demande abondante, alimentée par la cherté des logements en Île-de-France, et une offre restreinte, en partie liée à la réticence persistante des personnes âgées. Un nombre croissant d'acteurs du logement manifestent leur intérêt pour les projets d'habitat intergénérationnel (exemple d'une « Maisons de Marianne » à Menucourt, d'une maison intergénérationnelle à Jouy-en-Josas), que certains entrevoient comme un marché d'avenir.

LES MUTATIONS ENCADRÉES DU PAVILLONNAIRE, DE NOUVELLES FAÇONS D'HABITER S'INVENTENT

S'agissant d'intensification d'usage de pavillons, plusieurs types de projets encadrés émergent qui contribuent au développement de logements de qualité et accessibles. Si la division « spontanée » de certains tissus pavillonnaire occupés par des ménages modestes en quête de rentabilité peut engendrer des risques sur la pérennité du bâti, les mutations de ce tissu encadrés par des professionnels et appuyée sur une ingénierie adaptée semblent de nature à favoriser l'adaptation de ce parc aux besoins des habitants. Si ces innovations restent minoritaires et marginales en volume de production elles semblent répondre aux aspirations de plus en plus de ménages. Pour connaître les mutations du pavillonnaire, le CAUE 91 met en ligne un observatoire des mutations pavillonnaires collaboratif, qui vise à recenser les initiatives au sein de ces tissus contribuant à la transition vers des territoires économes et solidaires. Parmi celles-ci, les plus fréquentes relèvent de 3 types de projets :

- la colocation intergénérationnelle, avec ou sans réaménagement du logement, permettant à des personnes âgées de se maintenir à domicile en échangeant services et présence contre un logement gratuit (avec une participation négociée aux charges)
- la production de logements sociaux : avec l'exemple de l'association Solidarités Nouvelles pour le logement (SNL) qui crée des logements très sociaux par restructuration de bâti existant. La réhabilitation-extension est l'occasion de créer des typologies différenciées dans ce tissu souvent très homogène en surfaces proposées : studio traversant ; duplex sur jardin; T3 type loft dans les combles.
- de nouvelles formes d'habitat partagé : la pression foncière et le coût du logement, notamment en première couronne, conduisent certaines familles à développer des projets nouveaux (familles s'associant pour acquérir et restructurer un grand pavillon en mutualisant les espaces extérieurs, les annexes éventuelles).

Bimby : un espoir alternatif pour certains, une imposture¹ pour d'autres.

Considérer les lotissements pavillonnaires, tant décriés pour leur faible propension à évoluer, comme des opportunités pour l'avenir, telle est l'approche de la méthode Bimby (Build in my back yard), qui se veut l'inverse du réflexe Nimby (not in my back yard), vilipendé par les urbanistes. Le concept Bimby revendique de fabriquer un urbanisme sur mesure, concerté et maîtrisé, en redonnant à l'habitant un rôle fort de maître d'ouvrage. Le principe est de permettre aux propriétaires de maisons individuelles de mobiliser une partie leur terrain pour la valoriser en tant que nouvelle parcelle constructible. La solution : une densification douce, (en comblant les « dents creuses ») respectueuse des exigences environnementales, et qui s'appuie les dynamiques démographiques que vivent les ménages. Le moyen : permettre à la règle d'urbanisme d'intégrer ces solutions souples. Mais n'est-ce pas un verrou à une transformation plus profonde de ces quartiers ? Et loin de produire réellement du logement, la méthode Bimby ne favorise-t-elle pas les attitudes spéculatives au détriment d'autres usages du périurbain ? Autant de questions posées par les détracteurs d'une démarche devenue filière économique.

¹ Emilien Robin, « L'imposture Bimby », Criticat 12, 2013

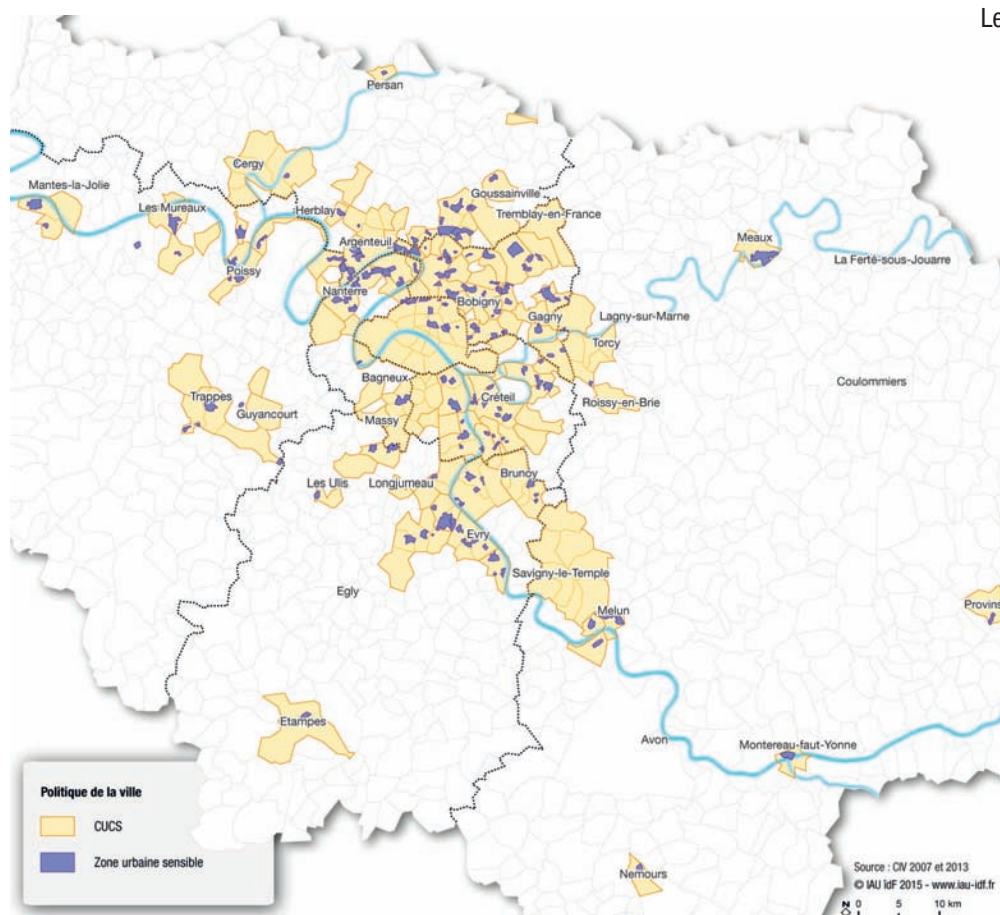
3.2 Des enjeux spécifiques aux quartiers de la politique de la ville

3.2.1 Portrait des quartiers en politique de la ville, un cumul de facteurs de précarité

DES QUARTIERS QUI SE DISTINGUENT PAR UN REVENU FISCAL MÉDIAN PAR UC TRÈS FAIBLE : 12 205€ CONTRE 21 482€ POUR LA RÉGION (2009)

En 2009, 11,3% des Franciliens vivaient dans les 157 ZUS d'Île-de-France (soit 1M 322 138 habitants), la population en ZUS étant un peu plus nombreuse en petite couronne qu'en grande couronne.

Les ZUS sont d'abord caractérisées par un très faible niveau de revenu comparativement à la région et par un taux de pauvreté nettement plus élevé que dans le reste du territoire. En 2009, le revenu fiscal médian par UC est de 12 205€ en ZUS contre 21 482€ pour la région. Cette situation est due à un taux de chômage particulièrement élevé, notamment chez les jeunes dont le niveau de formation est plus faible que dans le reste de la région, mais aussi à un taux d'activité¹⁶⁴ des femmes qui est nettement plus bas dans les ZUS (60,8%) que dans la région (72%).



Les zones urbaines sensibles et les CUCS 2007/2014

DES QUARTIERS QUI SE DISTINGUENT PAR LES CARACTÉRISTIQUES DE LEUR POPULATION

Les caractéristiques sociodémographiques des habitants des ZUS les distinguent du reste de la région ou de l'unité urbaine. La taille moyenne des ménages est plus élevée en ZUS que hors ZUS. Plus précisément, y sont surreprésentés :

- Les moins de 20 ans (32,5% contre 25,7% dans les unités urbaines englobantes). Comparativement aux ZUS de France métropolitaine, l'indicateur de jeunesse est particulièrement élevé dans les ZUS franciliennes¹⁶⁵ ;
- Les ménages de 5 personnes et plus (15,4% contre 7,9% dans les unités urbaines) ;
- Les familles monoparentales (24,7% contre 16,4% pour les unités urbaines).
- Les étrangers (23% contre 13,3% dans les unités urbaines) et les immigrés (30,5% contre 17,6% pour la région) y sont aussi surreprésentés.

164 Le taux d'activité des femmes est le rapport de la population active (actifs ayant un emploi et chômeurs) des femmes, à la population totale des femmes en âge d'être active.

165 L'indicateur de jeunesse est le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 et plus.

La composition du parc y est aussi spécifique avec un taux de logements sociaux nettement supérieur à la moyenne régionale : la part de logements sociaux dans les ZUS est en moyenne de 59,6% contre 22% pour la région (données disponibles 2009). Un quart de l'ensemble des logements sociaux de la région sont situés dans les ZUS (OPS, 2012). Dans le parc social des ZUS, une forte baisse des mobilités résidentielles est constatée : la part des emménagés récents diminue de façon significative entre 2000 et 2012 (passant de 27,7% à 18%) et de façon sensiblement plus marquée que dans le parc social hors ZUS. Cette évolution qui pourrait être liée à la mise en œuvre du PRU et signifier une amélioration de l'attractivité des ZUS doit être observée sur le long terme.

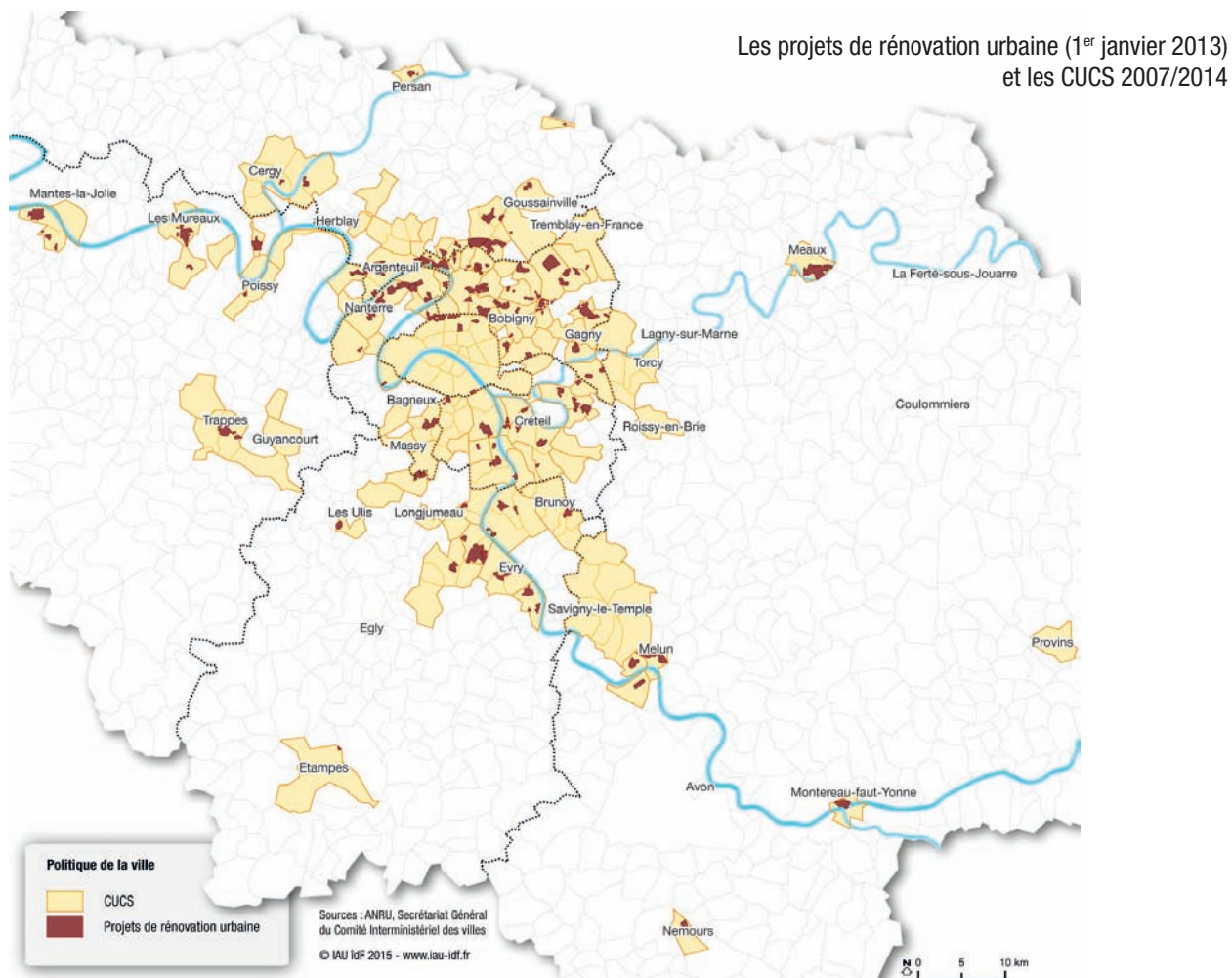
Les ZUS franciliennes, bien que toutes confrontées à une forte précarité et partageant des caractéristiques communes, présentent néanmoins une grande diversité de situations socio-économiques (revenus, insertion professionnelle, habitat, éducation...). Les plus en difficultés, d'après une étude de l'INSEE¹⁶⁶, sont majoritairement en Seine-Saint-Denis, mais aussi, bien que dans une moindre mesure, en Seine-et-Marne et dans le Val d'Oise. L'enquête OPS montre par ailleurs que les ZUS ayant une convention ANRU sont en 2012, comme en 2003 plus marquées par des phénomènes de spécialisation sociale que les ZUS non conventionnées¹⁶⁷.

3.2.2 La rénovation urbaine, des dynamiques de transformation engagées

DEPUIS 2004, LE PNRU 1 : UN INVESTISSEMENT IMPORTANT ET DES IMPACTS POSITIFS EN TERMES URBAINS

Le PNRU 1 (2003/2016) a bénéficié à 126 quartiers en Île-de-France sur les 135 quartiers qui étaient éligibles au programme. Au total, 106 conventions ont été signées dans 90 communes générant un investissement total de 16,2Mds €, dont 4,4Mds € de l'Anru et 1,15Mds € de la Région (convention Région / Anru).

Le logement est le principal poste de dépenses dans les PRU. En Île-de-France sur l'ensemble des financements du PNRU, 67 % sont consacrés au logement social, 15% aux aménagements, 10% aux équipements, 1% aux équipements commerciaux et 3% à la conduite de projet.



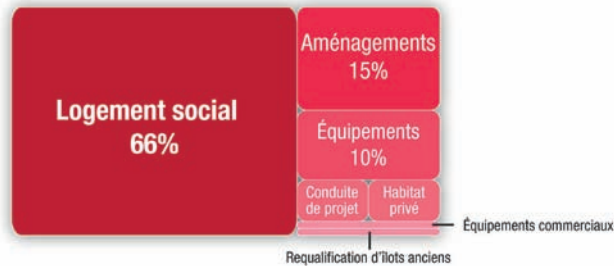
166 INSEE, « Les ZUS franciliennes, un territoire contrasté », Île-de-France à la page, n°356, mai 2011.

167 Cf.géo, juillet 2014, p. 51.

• **Des investissements publics créant les conditions de la mutabilité de ces tissus**

Le PRU a permis dans de nombreux sites une reconfiguration du parcellaire, une requalification urbaine et posé les conditions préalables à la mutabilité des quartiers (évolution de l'organisation spatiale et des formes bâties, de la trame viaire, résidentialisations, remise à niveau des réseaux enterrés). Ces processus sont plus ou moins avancés selon les quartiers : les bilans soulignent la diversité des orientations des projets mis en œuvre avec une tendance forte à un ajustement des objectifs nationaux aux contextes locaux. Mais en moyenne, ces processus ont ouvert des possibilités en termes de production et de diversification de l'offre de logements.

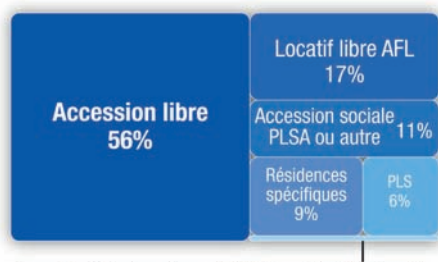
PNRU : montant des travaux programmés par famille d'opérations



Source : Enquête livraisons Anru au 31/12/2013
© IAU idF 2015 - www.iau-idf.fr

Ils se sont accompagnés d'interventions importantes sur le logement locatif social (démolitions, reconstitution de l'offre, réhabilitations, résidentialisations). Le PRU 1 n'est pas entièrement mis en œuvre du fait de décalage entre les crédits programmés et l'effectivité des livraisons, le bilan reste donc partiel.

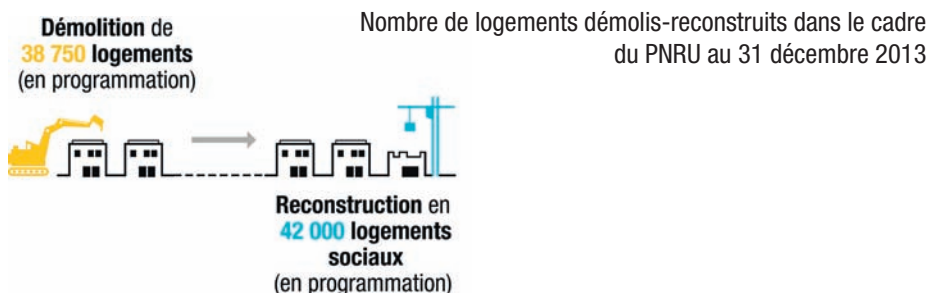
PNRU : diversification de l'offre de logements produits dans les périmètres ANRU



Source : Enquête livraisons Anru au 31/12/2013
© IAU idF 2015 - www.iau-idf.fr

LA RECONSTITUTION, PRINCIPE DU 1/1, RESPECTÉE À L'ÉCHELLE RÉGIONALE SUR L'ENSEMBLE DE LA PÉRIODE, APRÈS DES RETARDS AU DÉMARRAGE

Le 1 pour 1 (reconstitution de l'offre démolie) est respecté à l'échelle de l'Île-de-France sur l'ensemble de la période. 42 000 logements sociaux ont ainsi été reconstruits dans le cadre du PRU1 (dans le périmètre de la ZUS ou en dehors), contre 38 750 logements sociaux démolis. Ces moyennes cachent toutefois des différences entre les territoires. Dans les Yvelines, département très contrasté en termes de répartition du logement social entre communes, la forte mobilisation des services de l'Etat a permis de poser le sujet de la reconstitution de l'offre dès la signature des conventions. L'objectif a été de tendre vers une reconstitution de l'offre de logement social limitée à 50% sur la commune (dans et hors site), le reste étant reconstitué soit à l'échelle de l'intercommunalité, soit à celle du département (en l'absence d'intercommunalité) en priorisant la reconstitution dans les communes « en SRU », afin de mieux répondre à l'objectif de mixité sociale. Au 31/12/2013, dans les PRU d'Île-de-France, il restait encore à construire 22% des logements sociaux programmés, y compris en reconstitution de l'offre (soit 9 090 logements sociaux). Mais contrairement à l'objectif initial de rééquilibrage de l'offre de logement social sur le territoire, la reconstitution des logements sociaux s'est faite plus souvent dans le quartier (52%) ou dans la même commune (34 %) que hors commune (14%). L'impact des démolitions et de la reconstitution de l'offre sociale sur la mixité dans les quartiers et le rééquilibrage de l'offre entre communes est donc resté limité.

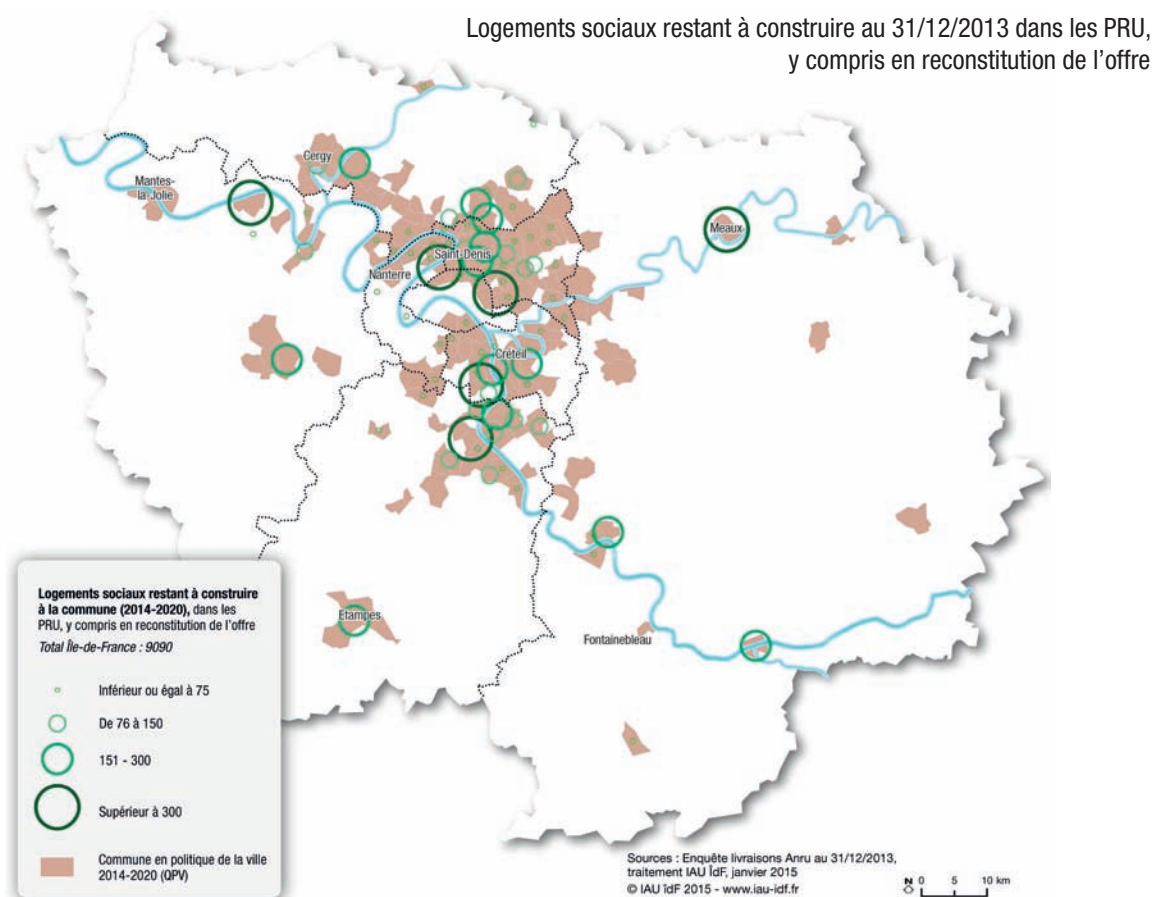


© IAU idF 2015
Source : Enquête livraisons Anru au 31/12/2013

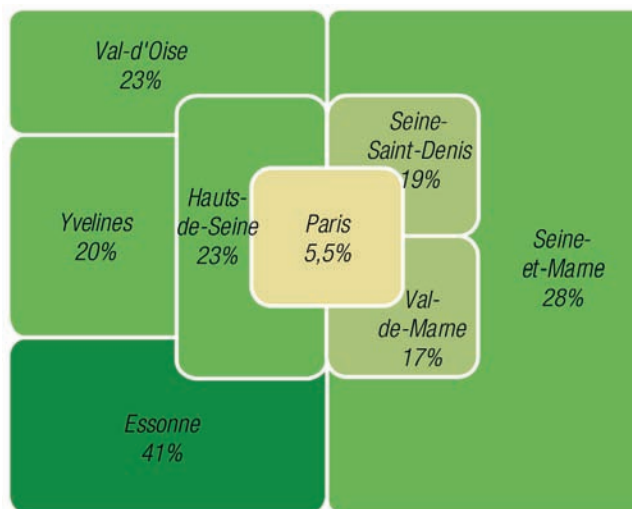
UN FAIBLE IMPACT QUANTITATIF DE LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE DANS LES QUARTIERS

- **De fortes disparités entre département sur la part et le type de reconstitution de l'offre sociale :**

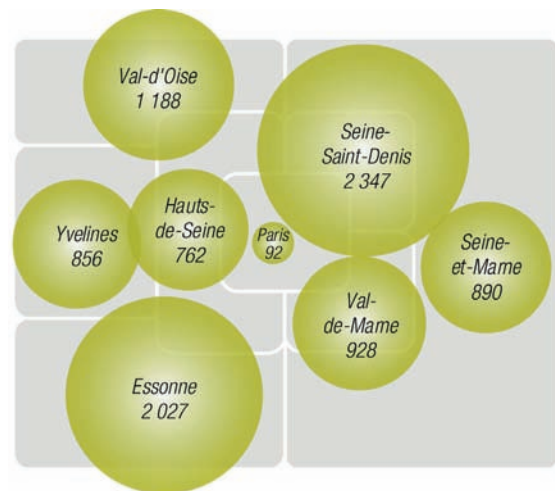
A l'échelle départementale, l'impact du volet logement du PRU a été inégal. Deux départements sont « atypiques » : la Seine Saint Denis où les démolitions ont été très élevées et où les reconstitutions de logements sociaux programmées sont supérieures aux démolitions de près de 2 000 unités (plus de 12 000) et Paris où les démolitions et reconstitutions sont très faibles. Dans les autres départements les volumes de démolitions et reconstitutions sont plus homogènes, compris entre 3 079 pour la Seine-et-Marne et 5 428 pour le Val-de-Marne.



Taux de logements sociaux restant à construire par département (2014-2020) par rapport à la programmation



Logements sociaux restant à construire (2014-2020) par département



Source : Enquête livraisons Anru au 31/12/2013.

• Des relogements souvent faits dans les ZUS

Un bilan du relogement¹⁶⁸ sur un échantillon de 103 projets (soit 96% des projets conventionnés en Île-de-France et 22 565 ménages) montre que 74% des ménages étaient relogés en 2014, un peu plus de 8% restaient à reloger et 16% avaient quitté le quartier et s'étaient relogés par leurs propres moyens. D'après la même source¹⁶⁹, 50% des ménages d'Île-de-France relogés dans le cadre du PRU1 l'ont été sur site. Les autres l'ont été hors site dans la ZUS pour 13% des cas, hors site dans la commune pour 25% et hors commune pour 12%. Le taux moyen de ménages relogés hors commune est donc faible, ce qui va à l'encontre des objectifs de mixité sociale. L'enquête 2014 recense aussi le nombre de ménages relogés dans un logement neuf ou conventionné depuis moins de 5 ans : il représente 26,5% des ménages relogés, soit moins que le seuil de 50% fixé par le règlement général de l'Anru. C'est parce que les dispositifs de relogement ont été gérés individuellement par des bailleurs dont le patrimoine est parfois restreint sur un territoire communal et non dans le cadre de dispositifs inter-bailleurs, que les offres proposées aux ménages et l'impact sur leurs parcours résidentiels ont été assez limités.

• Un développement de l'offre privée qui n'a pas été à la mesure des objectifs, des difficultés de mise en œuvre de l'AFL

Concernant la diversification de l'offre de logements dans les périmètres Anru, le PNRU n'a pas produit les effets escomptés. Au total c'est 25 000 logements qui sont programmés en « diversification » de l'offre dans les conventions d'Île-de-France, ce chiffre regroupant les logements neufs à la vente (accession à la propriété, accession sociale, PSLA, locatif « investisseur »), les logements de la Foncière Logement, les logements « intermédiaires » du type PLI, LLI, mais aussi PLS, les logements « spécifiques » de type logement étudiant, personnes âgées, etc... 15 000 de ces logements privés étaient livrés ou en chantier au 31/12/2012, avec la répartition suivante : 8 400 logements en accession libre à la propriété ; 1 650 logements en accession sociale ; 2 550 logements Locatif libre AFL, 150 logements locatif libre hors AFL ; 900 logements PLS et 1 350 lits en résidences spécifiques. Alors que la Foncière Logement (association créée en 2001 par convention Etat-UESL et essentiellement financée par Action Logement) devait produire une offre privée locative dans les quartiers du PNRU¹⁷⁰ et constituer le fer de lance de la diversification de l'offre dans ces quartiers en préparant l'arrivée de la promotion privée, seuls 413 logements, soit 6% des prévisions des conventions de rénovation urbaine, avaient été livrés en Île-de-France à la fin de l'année 2010 (source ORF, mars 2011). Les retards de réalisation du PRU (démolitions) avec des impacts sur la disponibilité du foncier et sur l'image des quartiers, la complexité et la longueur des processus juridiques ou les incertitudes de commercialisation (adéquation produit/ localisation/ clientèle ciblée) ont retardé ces opérations. La situation s'est clarifiée et améliorée courant 2014 avec le lancement d'opérations jusque-là en suspens par la Foncière et la réattribution de terrains qui lui étaient initialement dévolus à d'autres opérateurs¹⁷¹. Fin 2013, la Foncière Logement avait contribué à la diversification de l'offre de logements privés à hauteur de 17%.

DES EFFETS DE LEVIERS DES PRU

• L'impact de la TVA à 5,5% dans les périmètres ANRU : un réel effet d'attractivité pour les opérateurs

À partir de la loi Engagement National pour le Logement de 2006, une TVA réduite ou « TVA Anru » s'est appliquée dans les Zones urbaines sensibles porteuses d'un projet de rénovation urbaine ainsi que dans un périmètre de 500 puis 300 mètres autour de ces Zus. Peuvent bénéficier d'un taux de TVA réduit à 5,5% des ventes de logement à usage de résidence principale pour des ménages sous plafonds de ressources (PLS majorés de 11%). Le prix de vente est plafonné et ne doit pas excéder les plafonds du PSLA (prêt social de location accession).

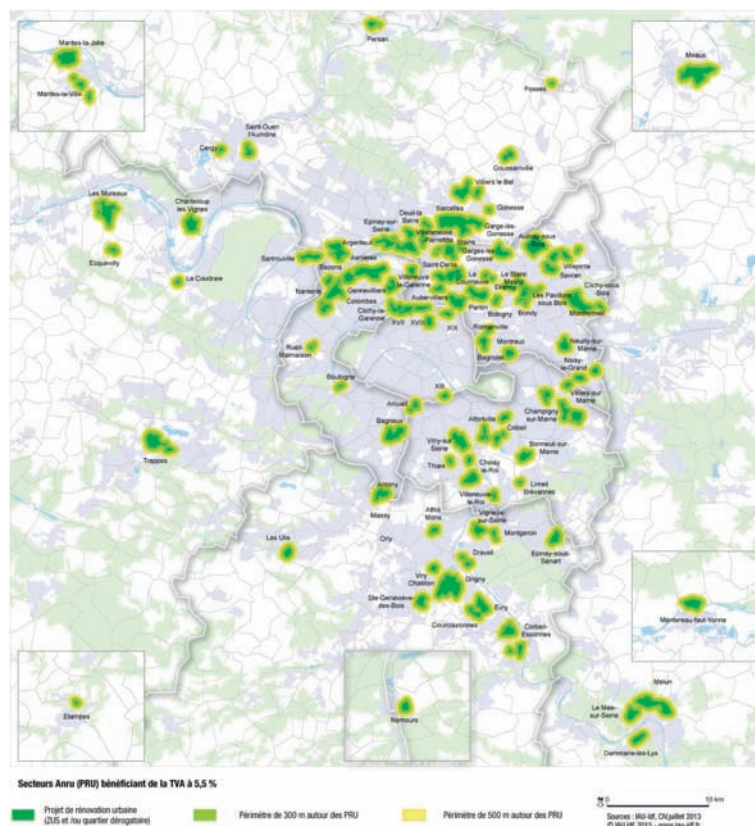
168 Source Anru, « Enquête relogement, insertion, gestion de proximité. Les chiffres au 30 juin 2014 ».

169 Pour cette question, la réponse ne concerne qu'une partie de l'échantillon, soit 14 920 ménages.

170 Via des « contreparties » à l'apport national d'Action logement sous forme de terrain cédé à l'euro symbolique à l'AFL pour qu'elle y réalise des logements locatifs libres.

171 L'AFL bénéficie aussi d'un nouveau plan de financement limité sur 3 ans.

Secteurs ANRU bénéficiant de la TVA réduite en faveur de la primo-accession



Ce dispositif d'exonération fiscale a contribué, sur la période 2008/2014, à dynamiser la production de logements et à faciliter l'accès à la propriété des ménages modestes. De plus, il a orienté la production neuve vers ces secteurs où elle était inexistante ou très faible depuis la construction des grands ensembles. Entre 2008 et 2014, 20% en moyenne des logements neufs en accession en Île-de-France ont été commercialisés dans des secteurs bénéficiant de la «TVA Anru» (soit un total de 23 254 logements sur la période dans les ZUS porteuses d'Anru et les périmètres alentours), le taux oscillant entre 17 et 26% selon les semestres. Cette dynamique tend à s'amplifier sur la période récente. Malgré les modifications du dispositif, 28% des ventes totales du second semestre 2014 étaient réalisées dans des opérations offrant une TVA réduite, atteignant leur plus haut niveau depuis la mise en place du dispositif. Ces opérations sont localisées dans des communes populaires où existent de forts besoins en logements et où les trajectoires résidentielles sont bloquées. Elles ont contribué à fluidifier les trajectoires des résidents, notamment dans le logement social dont une partie des primo-accédants est issue. Au second semestre 2014, près de 30% des ventes bénéficiant d'une TVA réduite se concentraient ainsi en Seine-Saint-Denis.

Il n'y a pas de suivi de la localisation précise des opérations situées dans les périmètres des 500 mètres mais hors de la ZUS et du périmètre opérationnel du PRU. L'enquête livraison de l'ANRU, qui recense près de 10 000 logements en accession dans les secteurs Anru permet néanmoins de calculer la part de la production située dans le périmètre du PRU (environ 43%) et celle située dans la couronne des 500 m (environ 57%). La diversification des logements par la TVA Anru a donc été un peu plus forte dans les pourtours des 500 mètres que dans les ZUS elles-mêmes, ce qui révèle des effets de concurrence entre la bande de 500 m et le cœur du PRU et un déficit d'articulation entre les opérateurs. Néanmoins, même avec cette réserve, la mise en place de TVA à 5,5 % a généré des effets positifs sur la diversification de l'offre dans les quartiers et bénéficié aux habitants de ces ZUS qui ont constitué une partie conséquente des accédants de ces opérations situés dans des micros-marchés longtemps atones.

• Une amélioration du cadre de vie quotidien des habitants :

Des enquêtes auprès d'habitants montrent que, selon une majorité le cadre de vie quotidien s'est amélioré (CESANRU, 2014). 62% des habitants interrogés estiment que leur quartier est « mieux qu'avant ». Ce jugement qui varie d'un quartier à l'autre, est tempéré par le fait que si les grandes orientations du projet sont approuvées par les habitants, les changements impactent peu leurs pratiques à court terme. D'autre part ces études soulignent de très fortes attentes des habitants concernant la gestion ultérieure du quartier (gestion urbaine de proximité, peuplement et meilleure prise en compte des mobilités des habitants, travail sur les pratiques urbaines pour mieux intégrer le quartier dans son environnement). Autant de sujets qui reviendront dans le NPRU.

UNE RÉDUCTION DES ÉCARTS DE RESSOURCES DES ZUS EN ANRU ET DES ZUS SANS ANRU

La comparaison des évolutions ZUS sans Anru et ZUS avec Anru montre qu'en 2012, les « ZUS Anru restent caractérisées par des effets de concentration plus marqués mais que les écarts se sont réduits par rapport aux autres ZUS ». L'écart des ressources s'est notamment réduit de façon sensible : en 2003, l'écart était de 11 points (49% dans les ZUS conventionnées Anru et 38% dans les ZUS non conventionnées), il n'est plus que de 6 points en 2012 (46% dans les ZUS Anru contre 40% dans les autres ZUS)¹⁷². Il est trop tôt pour dire si cette tendance positive va se poursuivre. Cette évolution positive, qui peut être un effet du PRU, devra être observée dans la durée.

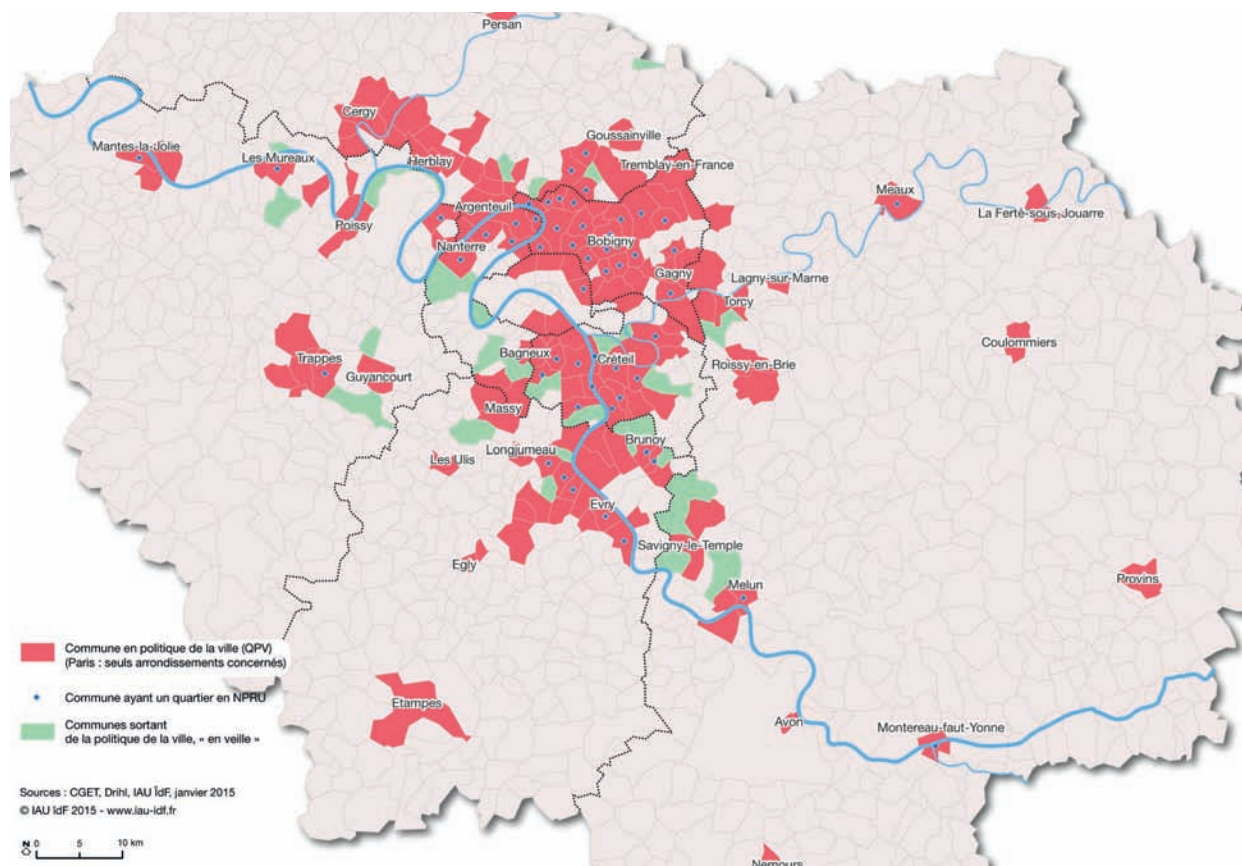
172 Cf-géo, enquête OPS 2012, op. cit.

3.2.3 Une nouvelle politique de la ville : géographie prioritaire et Nouveau Programme de Renouvellement Urbain

UNE GÉOGRAPHIE SIMPLIFIÉE ET RESSERRÉE

Suite à la loi du 21/02/2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, une nouvelle géographie, basée sur le critère unique de bas revenu des habitants, remplace les nombreux zonages et dispositifs existants (ZUS, ZFU, Cucs). Le décret du 30 décembre 2014 fixe les nouveaux périmètres réglementaires des Quartiers Politique de la Ville (QPV) ainsi que la liste définitive des communes concernées. Seules les communes en QPV pourront bénéficier des futurs Contrats de Ville, qui seront signés et pilotés à l'échelle intercommunale. L'action publique menée dans le cadre des Contrats de Ville 2015/2020 sera ciblée sur les périmètres infra communaux des QPV. Les quartiers en renouvellement urbain franciliens, dont la liste a été publiée par l'ANRU, devront eux aussi être inclus dans les QPV. Il y a 272 QPV en Île-de-France (contre 157 ZUS auparavant) regroupant 13% des Franciliens (contre 11,1% des Franciliens pour les ZUS) .

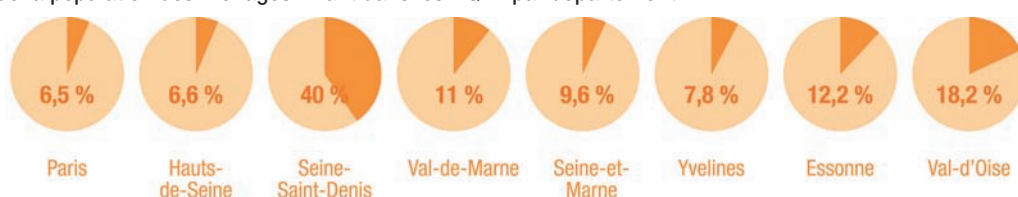
Nouvelle géographie prioritaire 2015-2020 et NPRU en Île-de-France



LE NPNRU, UNE APPROCHE TRANSVERSALE DES ENJEUX ET UNE VISION ÉLARGIE DU TERRITOIRE

59 quartiers d'intérêt national bénéficieront du NPNRU¹⁷³ sur les quelques 200 quartiers recensés en France. Les périmètres de projet de ces quartiers ne seront identifiés qu'une fois la phase d'études menées (dans le cadre de protocole de préfiguration) soit pas avant fin 2015/2016. Aujourd'hui seuls ces 59 quartiers peuvent être identifiés avec certitude. Une liste complémentaire de 40 quartiers d'intérêt régional a également été établie par les acteurs nationaux et régionaux, cette liste restant à valider par le prochain conseil d'administration de l'Anru prévu le 23 juin 2015. Les quartiers nationaux bénéficieront de 83% des financements et les quartiers régionaux de 17%.

La part de la population des ménages vivant dans les NQPV par département



Source : Insee, RP 2009 © IAU IdF 2015 - www.iau-idf.fr

173 Il s'agit des quartiers dits d'intérêt national.

3.3 Des besoins d'amélioration du parc existant pour garantir de bonnes conditions de vie à tous ses occupants

3.3.1 Des besoins d'amélioration qui restent importants dans une région à l'urbanisation ancienne

- **Des dynamiques d'amélioration freinées par l'occupation intensive du parc**

Malgré l'élévation générale du confort des résidences principales, une part élevée du parc francilien reste de qualité médiocre par rapport aux moyennes nationales. Selon l'ENL 2013, on dénombre près de 4,5% de résidences principales franciliennes indécentes ou de mauvaise qualité (soit 230 000 logements dérogeant à au moins trois critères du décret décence), quand cela ne concerne que 2,6% des résidences principales en province. Au-delà des critères de décence de la loi SRU, en se basant sur une liste plus large de défauts cités par les ménages lors de l'enquête, 14 % des logements franciliens ont trois défauts ou plus contre 9 % en province.

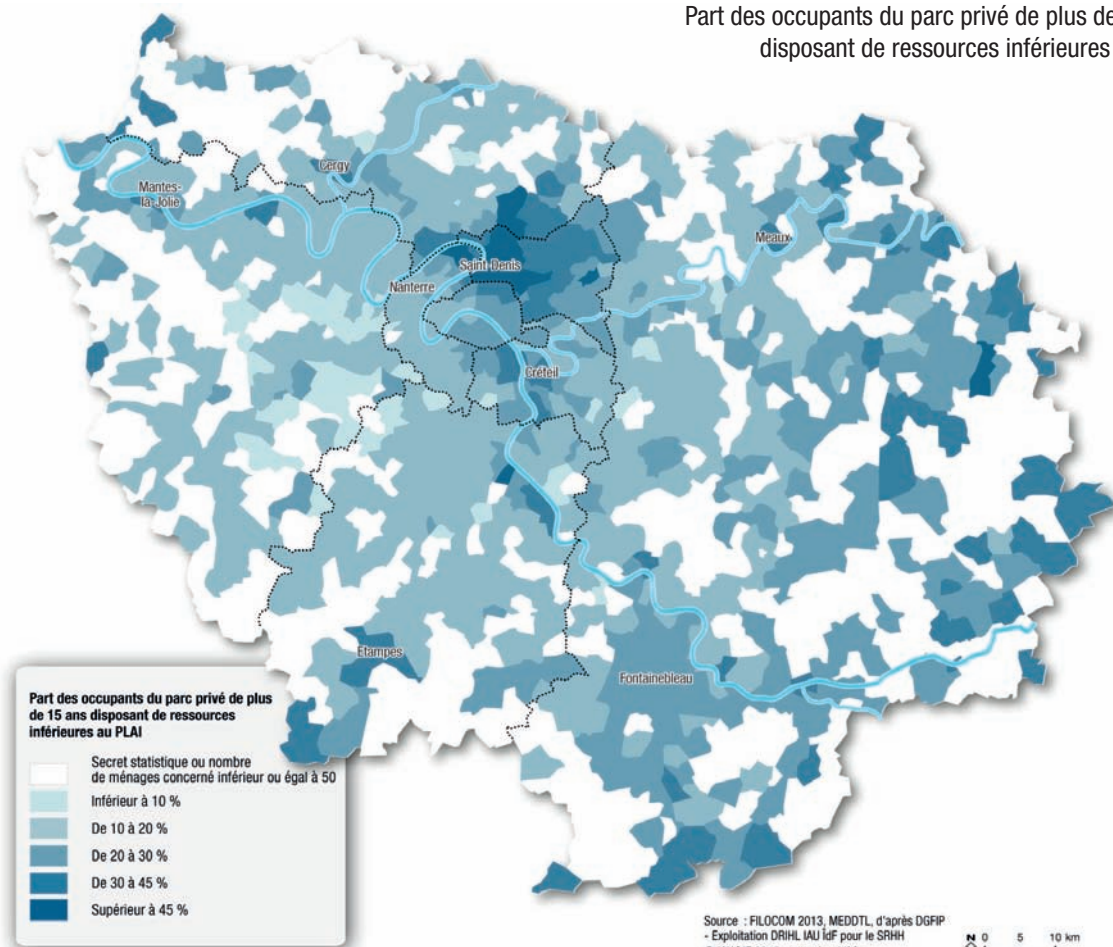
L'occupation de plus en plus intensive du parc et le recul du renouvellement immobilier freinent ainsi en partie l'amélioration du parc occupé. En 2010, 4,5 % des ménages vivaient en sur-occupation accentuée. Dans le même temps, la forte baisse de la vacance (-80 000 logements vacants entre 1999 et 2006) témoigne également de l'intensité croissante de l'occupation du parc. Autant de signes qui laissent penser que certains logements de moindre qualité, qui ne trouveraient pas preneurs dans un marché détendu sont aujourd'hui occupés, épargnant à certains bailleurs privés négligeants, l'obligation de faire les travaux nécessaires au maintien de leur offre dans les standards de la demande.

De plus, l'Île-de-France se caractérise par un poids particulièrement important de parc ancien, privé comme social, qui s'explique par l'intensité et l'ancienneté de son urbanisation (66% des résidences principales ont été construites avant 1975 à l'échelle régionale, 83% à Paris) devant faire face à des enjeux d'obsolescence plus ou moins marquée de leur caractéristiques techniques et à des besoins de réinvestissement pour maintenir leur capacité à répondre aux attentes des ménages.

- **D'importants volumes de parc privé, dont une part non négligeable garde une fonction d'accueil des ménages modestes**

L'analyse des conditions d'occupation du parc privé francilien fait apparaître un grand nombre de logements privés occupés par des ménages aux ressources modestes.

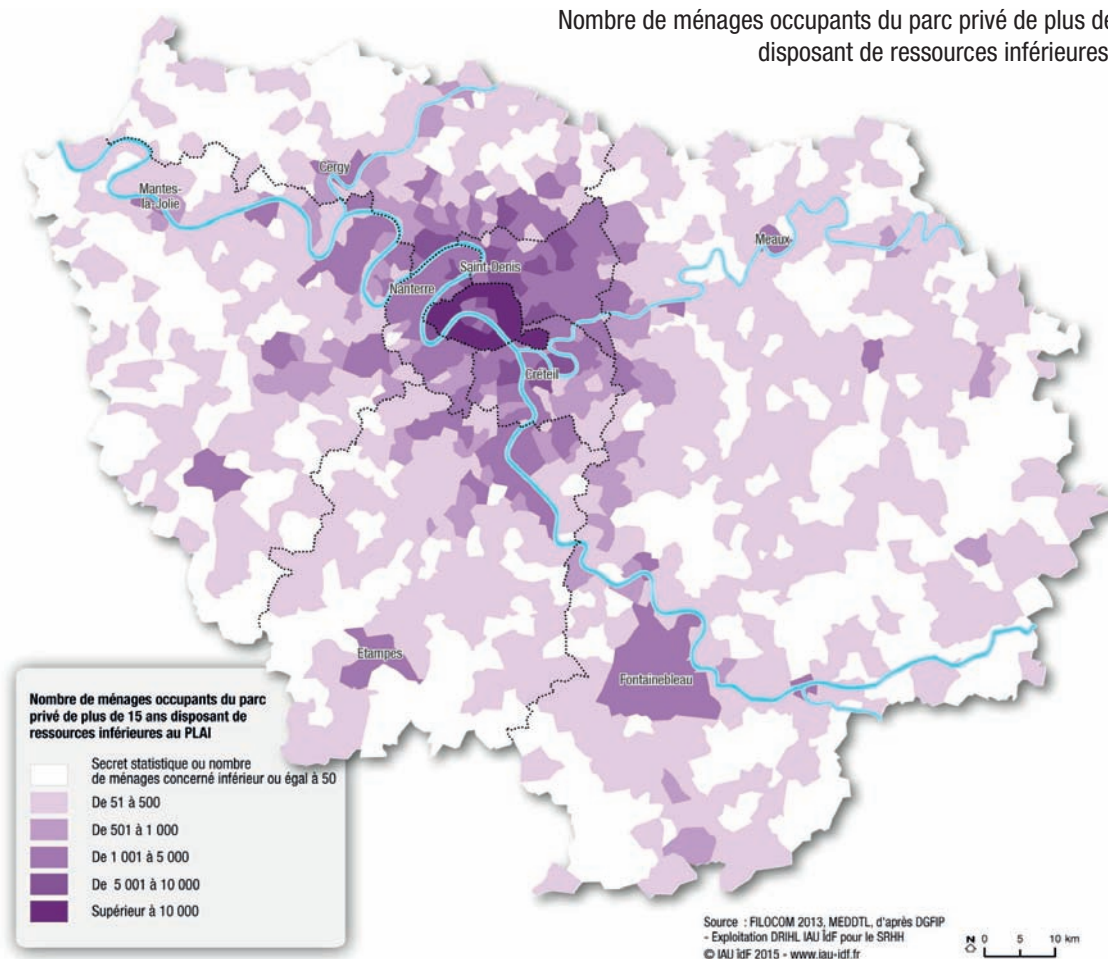
Part des occupants du parc privé de plus de 15 ans disposant de ressources inférieures au PLAI



Selon Filocom 2013, l'Île de France compte 3 230 000 logements privés de plus de 15 ans (parc cible des aides de l'Anah), dont près de 46 % construits avant 1949, 30 % de logements construits entre 1950 et 1974 et 24% de logements d'après 1997. Une part conséquente de ce parc assure une fonction sociale qui perdure. En effet, malgré la hausse des prix et des loyers, le rôle du parc privé ordinaire dans l'accueil des ménages très modestes ne s'est pas réduit. La croissance du parc social a en effet essentiellement compensé la disparition d'un parc privé social de fait et notamment des logements mis à disposition gratuitement, des logements proposés en sous-location, des hôtels meublés (« garnis ») . . . En 2013, 22% des occupants du parc privé de plus de 15 ans disposaient de ressources inférieures aux plafonds PLAI, 39 % des locataires de ce parc. Au total, le parc privé comptait ainsi en 2013,

- Près de 740 000 ménages (285 000 propriétaires et 400 000 locataires) ayant des revenus inférieurs aux plafonds PLAI, dont 62% vivent en copropriété (plus de 450 000 ménages) ;
- 804 000 propriétaires occupants de logements de plus de 15 ans entrant dans les plafonds de ressources de l'Anah (33 % des propriétaires) dont 405 000 en maisons individuelles et 385 000 en copropriétés.

Nombre de ménages occupants du parc privé de plus de 15 ans disposant de ressources inférieures au PLAI



• Des enjeux de réhabilitation complexes et coûteux dans le parc social

Près de deux logements sociaux franciliens sur trois (63 %) datent avant 1974. Malgré de gros efforts de réhabilitation dans les années 1980 et 1990 (420 000 logements réhabilités entre 1988 et 1997 grâce aux Palulos) et la démolition d'un grand nombre de logements devenus obsolètes dans le cadre du PRU, la réhabilitation reste un enjeu important pour les bailleurs sociaux. Celle-ci bute sur deux difficultés. Des difficultés techniques tout d'abord : les solutions les plus efficaces pour réhabiliter ne sont pas adaptées à tous les types de bâtiments (par exemple, l'isolation des logements par l'extérieur est incompatible avec les façades en brique des HBM). Des difficultés financières ensuite : la réhabilitation mobilise déjà fortement la moitié des fonds propres des bailleurs sociaux, une situation qui risque de s'aggraver avec le désamiantage obligatoire des logements, très coûteux et qui, n'étant pas considéré comme de l'investissement, est pour l'instant financé par des fonds propres (et non par des prêts). Ces obligations de désamiantage engendrent de tels surcoûts pour les bailleurs qu'elles remettent en cause l'équilibre de certains travaux de réhabilitation, voire leur faisabilité (obligation induite de relogement provisoire des ménages). Dans son livre blanc l'AORIF souligne que le secteur professionnel et les moyens financiers disponibles sont loin d'être à la hauteur des besoins. Et la participation des bailleurs sociaux aux politiques nationales (mise en œuvre du NPNRU notamment) réduit les moyens consacrés à l'entretien du patrimoine. Ce coût de la réhabilitation risque de plus d'entrer en tension avec les besoins croissants de fonds propres pour le développement de l'offre nouvelle.

3.3.2 L'intervention publique en faveur de l'amélioration de l'habitat

• L'intervention de l'Anah : une priorisation croissante des interventions

Au total l'intervention de l'Anah sur le parc privé en 2014 a concerné près de 11 200 logements pour une enveloppe de 55,2 M€ dont 92% en aides aux travaux et 8% en aide ingénierie. Le nombre de logements ayant bénéficié d'une aide a enregistré une baisse importante depuis la mise en place de la réforme des aides de l'Anah intervenue en 2011 (de l'ordre de 39 000 logements aidés /an entre 2005 et 2010). Les aides sont en effet de plus en plus concentrées sur les axes d'intervention prioritaires définis par l'Anah : lutte contre l'habitat indigne et dégradé, redressement des copropriétés en difficulté et prévention de la dégradation des copropriétés fragiles, lutte contre la précarité énergétique, accompagnement des personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie accès au logement des personnes en difficulté via la production d'un parc à vocation sociale (cf les enjeux du parc locatif 1.2.2) et l'humanisation des centres d'hébergement.

Deux axes d'intervention ont dominé la distribution des aides en 2014 en Île-de-France, répondant aux spécificités de la région : l'aide aux syndicats de copropriétés (50% des financements, 24,9M€) et la rénovation énergétique (36 %des montants distribués, 18,3 M€). La part des aides consacrées à la lutte contre l'habitat indigne est en recul et les objectifs ne sont pas atteints en 2014 alors même qu'ils ont été réduits. Au total 2300 logements indignes ont été subventionnés, un volume en baisse de 46% en un an. A l'inverse le nombre de logements très dégradés subventionnés, essentiellement en copropriété, augmente : 622 logements en 2014. Les montants engagés ont augmenté de plus de 50% entre 2013 et 2014 et atteignent 55,2M€, retrouvant ainsi des niveaux proches du milieu des années 2000, après une forte hausse à la fin des années 2010 et une chute à l'issue de la réforme de 2011.

Cette augmentation en 2014 concerne l'ensemble des départements, avec une progression sensible des engagements dans l'ouest de la Région, qui ne remet pas en cause la hiérarchie marquée des territoires d'intervention qui reste à l'image de la concentration des enjeux : Près de 60% des montants engagés l'ont été en petite couronne dont près de la moitié en Seine-Saint-Denis (plus de 16 M€) et près de 30 % à Paris. La grande couronne représente 40% des subventions distribuées en faveur de l'amélioration du parc privé, dont près de 40% dans le Val-d'Oise. 60% des subventions ont été engagées en secteur programmé en 2014, une part en recul au profit du diffus, qui se trouve stimulé par les aides aux propriétaires occupants au titre de la rénovation énergétique.

• La politique d'humanisation des structures d'hébergement

Face au constat de la dégradation des conditions d'accueil des personnes dans les structures d'hébergement (manque d'intimité, d'hygiène et de sécurité) conduisant à la multiplication des refus d'y recourir des personnes sans-abris, un plan d'humanisation des structures d'hébergement a été mis en place en 2008. Engagé dans le cadre du plan de relance exceptionnel de l'économie de 2009-2010, il s'inscrit aujourd'hui dans la durée et le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Visant à améliorer les conditions d'accueil des personnes et à diversifier l'offre d'hébergement au sein des territoires, il s'insère dans les politiques locales de l'habitat et de l'hébergement via les PDAHLPD et les PLH.

En 2013 et 2014, l'Anah a financé 5 opérations de rénovation et un dossier d'étude préalable, portant sur plus de 250 places pour des montants de subventions de près de 3,2 millions d'euros. L'Etat finance des opérations dans le cadre de structures d'hébergement pour la création de nouvelles places. En 2013 et 2014, 12 opérations, ont ainsi été financées représentant l'équivalent de 304 logements PLAI créés et près de 800 places créées pour un montant de subventions de plus de 7,3 millions d'euros. Sur ces deux dernières années 9 centres parisiens, 7 centres de petite couronne (dans le Val-de-Marne et en Seine-Saint-Denis) et un centre de Seine-et-Marne ont bénéficié de financements de l'Anah pour la rénovation ou de l'Etat pour la création de nouvelles places.

• L'intervention régionale en faveur du parc d'habitat privé

Au-delà de son intervention en faveur du logement locatif social, la Région participe aux politiques d'amélioration de l'habitat permettant la requalification des copropriétés franciliennes en difficulté. Trois mesures d'appui sont mises en œuvre conformément aux orientations de la délibération cadre n° CR 09 du 10 février 2011 :

- la lutte contre le saturnisme infantile,
- la lutte contre la précarité énergétique et sociale (agrément PES et contrat régional d'engagement mis en place dans le cadre du programme Habiter mieux, en partenariat avec l'Etat),
- la requalification globale des copropriétés (Labels CDSR) généralement inscrites dans des dispositifs de droit commun pilotés par l'Anah : OPAH, PIG, Plans de sauvegarde, etc.

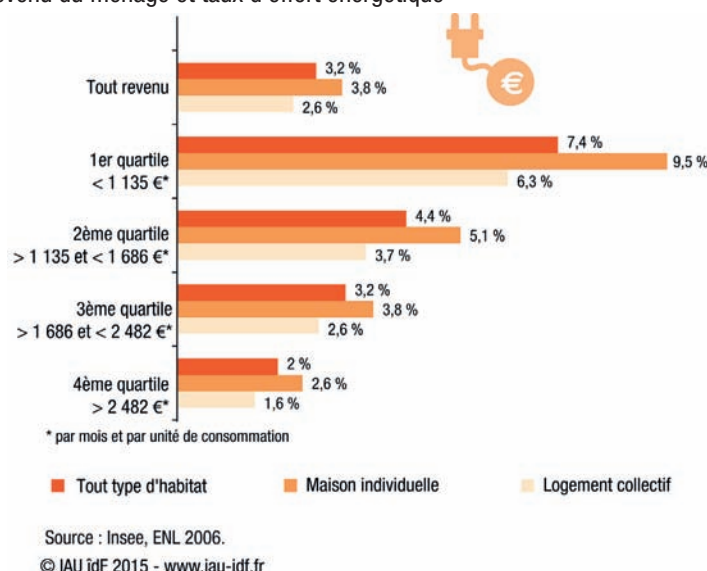
L'effort budgétaire consenti au soutien de ces mesures est très conséquent avec, sur la période 2011/2015, 31,9 M€ consacrés à la requalification globale des copropriétés en difficulté ; 15,6 M€ consacré à la lutte contre la précarité énergétique et sociale et 731 882 € à la lutte contre le saturnisme.

3.3.3 La rénovation énergétique du parc francilien : une prise de conscience des enjeux

Parmi les enjeux liés à l'importance du parc ancien dans la région, la problématique de la précarité énergétique a pris de l'importance ces dernières années. Cela témoigne de nouvelles fragilités vis-à-vis du logement pour les ménages modestes, quand au-delà de l'accès au logement se pose la question de leur capacité à assumer le coût d'usage de ce logement.

DES MÉNAGES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE ET DES SITUATIONS DE RESTRICTIONS.

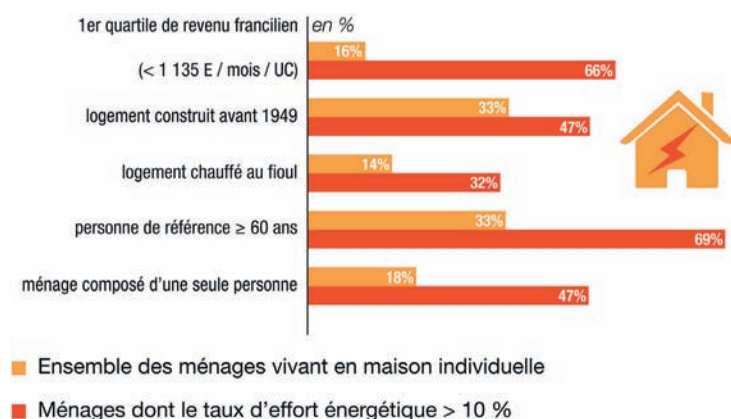
Niveau de revenu du ménage et taux d'effort énergétique



Selon l'Enquête nationale Logement 2006, 360 000 ménages en Île-de-France dépensent plus de 10% de leur revenu pour la consommation énergétique de leur logement. Cela revient à dire que 7,5 % des ménages franciliens sont en situation de précarité énergétique. Ils appartiennent très majoritairement au premier quartile de revenu, avec des taux d'effort d'autant plus élevés qu'ils sont modestes, et sont surreprésentés dans le parc ancien.

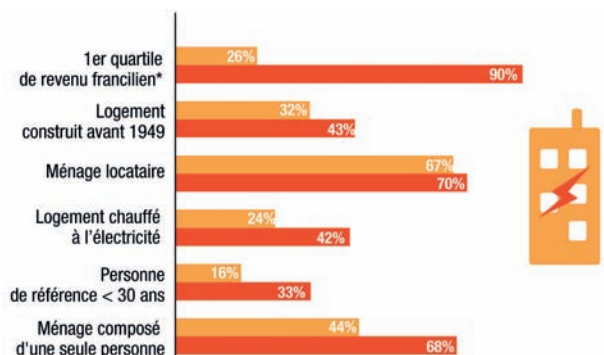
En maison individuelle, 156 000 ménages sont concernés et les personnes âgées sont particulièrement exposées, d'autant plus lorsqu'elles sont équipées d'un chauffage au fioul. En immeuble collectif, parmi les 204 000 ménages en situation de précarité énergétique, un profil se distingue, celui des jeunes locataires équipés d'un chauffage électrique.

En maison individuelle : caractéristiques des ménages et de leur logement



Le taux d'effort n'est évidemment pas suffisant pour mesurer la précarité énergétique, certains ménages consomment peu mais se chauffent mal. Toujours en 2006 selon l'ENL, 624 000 ménages ont déclaré avoir souffert du froid au cours de l'hiver précédent, soit 14 % des foyers franciliens. Plusieurs raisons sont évoquées : la mauvaise isolation du logement, d'autant plus dans le parc ancien, une limitation du chauffage en raison de son coût, d'autant plus lorsque les ménages sont équipés d'un chauffage électrique, ou encore une installation de chauffage insuffisante.

En immeuble collectif : caractéristiques des ménages et de leur logement



* < 1135 €/mois/UC

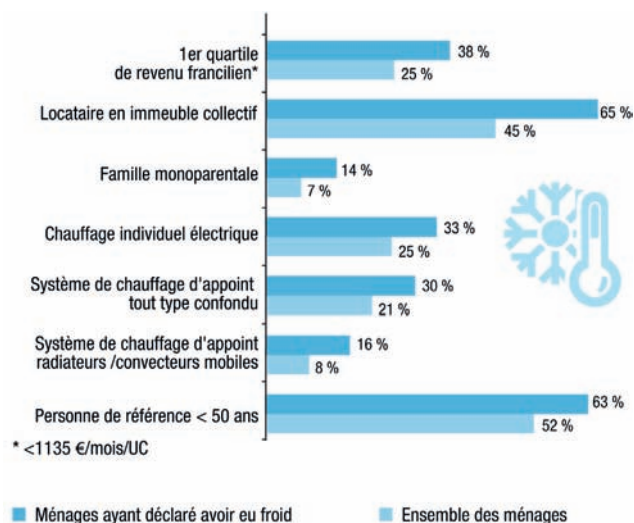
- Ensemble des ménages en immeuble collectif (N=3 498 200)
- Ménages en immeuble collectif dont le taux d'effort énergétique > 10 % (N=204 000)

Source : Insee, ENL 2006.
© IAU idF 2015 - www.iau-idf.fr

Ajoutons à cela que les ménages qui souffrent du froid (624 000) et ceux dont l'effort énergétique est supérieur à 10 % (360 000), sont deux populations distinctes. En effet, seuls environ 56 000 ménages en Île-de-France cumulent les deux symptômes.

UN IMPACT SANITAIRE

Caractéristiques des ménages ayant eu froid et de leurs logements



* <1135 €/mois/UC

- Ménages ayant déclaré avoir eu froid
- Ensemble des ménages

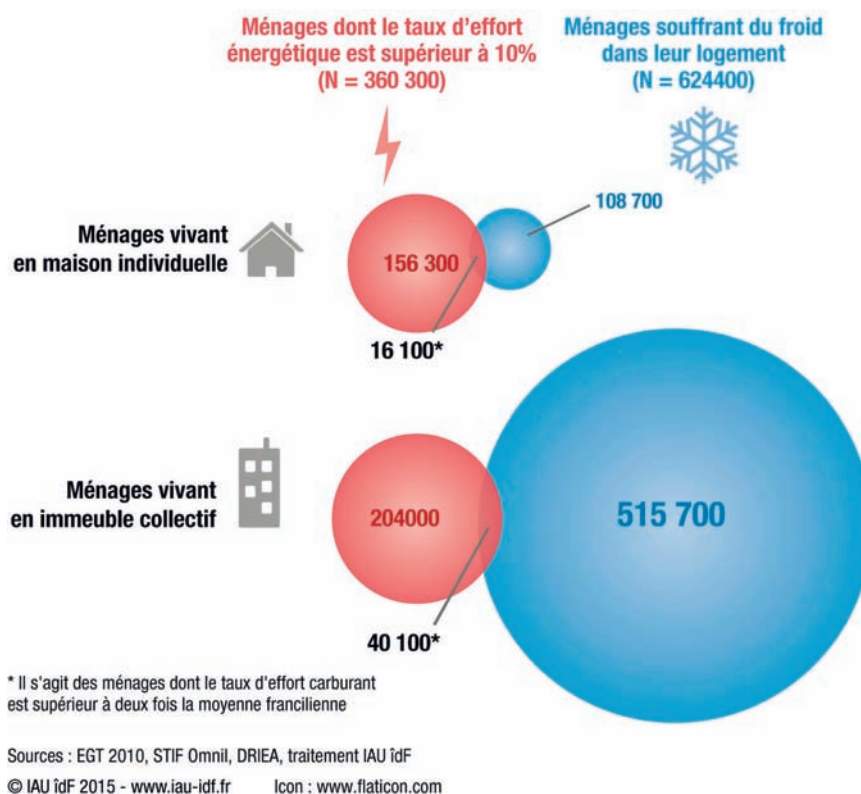
Source : Insee, ENL 2006.
© IAU idF 2015 - www.iau-idf.fr

Icon : www.flaticon.com

Le fait d'avoir froid dans son logement a des effets directs sur la santé. Des corrélations entre la précarité énergétique et des états de santé dégradés ont été montrés en France. Les personnes exposées à la précarité énergétique ont plus fréquemment des problèmes de santé chroniques respiratoires, ostéo-articulaires, neurologiques ou mentaux (dépression). Chez les jeunes enfants, les conditions de logement (promiscuité générée par la précarité énergétique) peuvent altérer les performances scolaires, le bien-être émotionnel et la résilience. Le froid a aussi des effets indirects sur la santé : arbitrages du fait des contraintes budgétaires renoncements aux soins et isolement social (sorties limitées, pas d'invitation des relations).¹⁷⁴

174 urce : Contribution ARS- Précarité énergétique et santé état des connaissances et situation en Île-de-France. Observatoire régional de la santé d'Île-de-France, 2014.

Répartition des ménages fragilisés* par leur mobilité automobile, selon le département de résidence



DES ACTEURS ENGAGÉS DANS L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DU PARC

• Un enjeu gouvernemental fort

En 2013, le gouvernement a lancé le Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) visant à rénover 500 000 logements par an d'ici à 2017, soit 380 000 logements du secteur privé par an à l'horizon de 2017, afin d'atteindre une diminution de 38 % des consommations d'énergie à horizon 2020. L'ambition de ce plan est triple :

- écologique, car il vise à réduire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre pour lutter contre le dérèglement climatique ;
- sociale, car il lutte contre la précarité énergétique et vise à réduire les charges qui pèsent sur les ménages pour lesquels la facture énergétique a atteint un niveau excessif ;
- économique, car il permet la structuration de toute la filière de rénovation énergétique intensive en emplois non délocalisables, et concourt à une diminution de la dépendance énergétique des territoires.

• La mobilisation régionale en matière de rénovation énergétique

En ce qui concerne l'Île-de-France, le PREH rejoint les objectifs du Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE), co-élaboré par les services déconcentrés de l'État, l'ADEME et la Région Île-de-France, approuvé par le Conseil Régional le 23 novembre 2012 et arrêté par le préfet de Région le 14 décembre 2012. En particulier, une des trois grandes priorités régionales pour 2020 inscrites dans le SRCAE est le renforcement de l'efficacité énergétique des bâtiments avec un objectif de triplement du rythme de réhabilitation dans le résidentiel, soit 125 000 logements réhabilités par an dont 40 000 logements individuels privés, 50 000 logements collectifs privés et 35 000 logements sociaux. La mise en œuvre du PREH doit donc contribuer à l'atteinte des objectifs du SRCAE. En Île-de-France, l'instance régionale de pilotage du PREH est le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

La coordination rapprochée des parties prenantes, services de l'État, délégation régionale Île-de-France de l'ADEME et Région Île-de-France s'est traduite par la signature d'un protocole relatif à la mise en œuvre du PREH en Île-de-France et par l'élaboration d'un socle commun d'actions sur la période 2014-2015, incluant une déclinaison sur les trois volets du PREH (enclencher la décision, financer la rénovation énergétique des logements privés et des logements sociaux, et développer la filière de la rénovation énergétique).

DES OUTILS POUR ENCLANCHER LA DÉCISION DES HABITANTS

• Le lancement du guichet unique de la rénovation énergétique

Ce guichet unique, dont l'objectif est d'encourager les ménages à engager des travaux de rénovation énergétique dans leur logement et de les aider dans leur démarche est porté par une campagne de communication nationale sur le lancement du PREH (« j'éco-rénove, j'économise »), un site internet dédié aux particuliers souhaitant engager des travaux de rénovation énergétique dans leur logement et identifier les entreprises qualifiées les plus proches, et un numéro unique d'information pour les orienter vers le Point Rénovation Info Service le plus proche (PRIS). En Île-de-France, 40 points rénovation info service (PRIS) sont disponibles pour informer sur les aides à la rénovation et les accompagner dans leur démarche de rénovation énergétique.

Aujourd'hui, le maillage géographique de la totalité du territoire francilien reste un enjeu fort, afin de permettre aux ménages d'avoir à proximité de chez eux des lieux de conseils, notamment pour les ménages fragiles des communes rurales.

• Les plates-formes locales de la rénovation énergétique

Elles ont vocation à faciliter le passage à l'acte des particuliers et complètent le dispositif des Points rénovation info service (PRIS).

Les plateformes de rénovation énergétique ont pour objectifs de :

- mobiliser les structures et les acteurs publics et privés pour atteindre les objectifs de rénovation énergétique des logements du territoire en cohérence avec les objectifs nationaux ;
- stimuler la demande en travaux de rénovation des particuliers ;
- contribuer à la structuration de l'offre des professionnels du bâtiment et à leur qualification dans le cadre du déploiement du signe RGE (reconnu garant de l'environnement) ;
- engager le secteur bancaire et mobiliser les financements publics pour proposer une offre de financement adéquate.

Afin de promouvoir la mise en place de plates-formes locales de la rénovation énergétique en Île-de-France, l'ADEME et la Région Île-de-France ont lancé un appel à manifestation d'intérêt dédié. Deux vagues de sélection ont ainsi été mises en place en Île-de-France. Les trois premières plates-formes franciliennes lauréates sont le Pass'habitat 93, Rénover Malin dans l'Essonne et la SEM Énergies POSIT'IF. Trois autres plateformes sont envisagées à court terme en Île-de-France.

DES LEVIERS FINANCIERS EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

• Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et l'éco-prêt à taux zéro

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) permet de déduire de l'impôt sur le revenu 30 % des dépenses réalisées pour certains travaux d'amélioration de la performance énergétique. Il s'adresse aux propriétaires occupants et aux locataires. Le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt est plafonné par période de cinq années consécutives à hauteur de 8 000 euros pour une personne seule et à 16 000 euros pour un couple. Ce montant peut être majoré en fonction de la situation familiale. Il a pour objectif d'inciter les particuliers à effectuer des travaux d'amélioration énergétique de leurs logements tout en soutenant les technologies émergentes les plus efficaces.

L'éco-PTZ permet de bénéficier d'un prêt à taux zéro de 30 000 euros maximum pour financer des travaux d'éco-rénovation. Il s'adresse aux propriétaires, qu'ils soient occupants ou bailleurs, sans condition de ressources. Depuis le 1^{er} septembre 2014, seuls les travaux réalisés par des entreprises RGE (Reconnu Garant de l'Environnement) peuvent être financés par ce prêt. Pour bénéficier de l'éco-prêt à taux zéro, il faut soit mettre en œuvre un « bouquet de travaux », soit atteindre un niveau de « performance énergétique globale » minimal du logement, soit réhabiliter un système d'assainissement non collectif par un dispositif ne consommant pas d'énergie. Depuis le 1^{er} janvier 2015, le processus de demande d'un éco-PTZ est facilité par le transfert, des banques vers les entreprises, de la responsabilité d'attester l'éligibilité des travaux. La banque reste chargée d'évaluer l'éligibilité formelle du dossier et la solvabilité de l'emprunteur.

• Le programme Habiter Mieux de lutte contre la précarité énergétique

Dans le cadre des investissements d'avenir, l'État a lancé en 2010 un programme national d'aide à la rénovation énergétique des logements : le programme Habiter Mieux, géré par l'Anah. Il vise à aider 300 000 propriétaires occupants de ressources modestes à financer les travaux de rénovation énergétique les plus efficaces, pour diminuer de façon significative les déperditions d'énergie de leur logement. Les bénéficiaires du programme sont les propriétaires modestes de logements de plus de 15 ans réalisant des travaux générant un gain énergétique d'au moins 25 %, les propriétaires bailleurs et les syndicats de copropriétés pour des travaux générant un gain d'au moins 35%.

Après des débuts difficiles, la mobilisation locale dans le cadre du programme (conclusion des contrats locaux d'engagements entre les conseils départementaux et les Préfectures de Département, mobilisation financière des collectivités, communication locale, etc.), l'évolution des aides de l'Anah (2013) et le lancement du PREH, le programme Habiter Mieux a connu une montée en puissance significative ces deux dernières années. La participation de la Région Île-de-France dans le cadre du contrat régional d'engagement conclu en 2013 et renouvelé en 2014 et 2015 a également permis de mieux financer les ménages et de diminuer leur reste à charge. En 2013, 2 431 aides ont été mobilisées soit une augmentation de plus de 200 % des aides accordées par rapport à 2012. En 2014, 4 427 aides ont été attribuées, correspondant à 50 M€ de subventions publiques et ayant généré plus de 79 M€ de travaux.

DES BESOINS DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PARC SOCIAL

Selon le recensement effectué à l'occasion de la signature en 2014 de la convention entre l'Etat, la Région, Action logement et l'AORIF portant déclinaison du pacte national d'objectif et de moyens pour 2014-2015, ce sont 25 000 à 30 000 logements sociaux qui doivent être rénovés chaque année pour lutter contre la précarité énergétique liée aux procédés constructifs des immeubles concernés. En particulier, le traitement des parcs les plus énergivores E, F et G est nécessaire (30% du parc social contre 55% du parc privé). Comme pour l'ensemble du parc de logements, les objectifs énergétiques recherchés sont une baisse de 38% de consommation énergétique d'ici 2020 et le facteur 4 à échéance 2050.

Au vu du poids du « stock » face à la production neuve, le parc social existant s'impose en effet comme un champ d'intervention majeur pour l'amélioration des performances énergétiques du parc résidentiel. Environ la moitié des logements sociaux franciliens date de la période 1953-1974 antérieure à la première réglementation thermique. Les caractéristiques architecturales de ces bâtiments permettent généralement une isolation thermique par l'extérieur (les contraintes architecturales, patrimoniales et urbaines n'étant pas négligeables pour autant). Les interventions intérieures sont souvent délicates, elles conduisent parfois à empiéter sur la surface des logements et il s'agit toujours de limiter la durée du chantier.

Le parc des 30 glorieuses est, à bien des égards, le plus énergivore. Cela tient à l'abondance des surfaces vitrées, aux balcons filants, aux ponts thermiques, aux façades minces, aux toits terrasse, aux immeubles non mitoyens.

Les échelles d'intervention varient. On distingue le traitement ponctuel de certains postes (double vitrage, chaudières, toiture, ventilation, systèmes solaires, économiseurs d'eau, etc.) et la rénovation globale de l'ensemble des postes de déperdition. Les interventions visent à agir sur les différents facteurs responsables des émissions qui sont : la performance du bâtiment, les équipements, les énergies utilisées (avec la question de la part à accorder aux énergies renouvelables). L'objectif est bien celui d'une performance globale, dont le locataire doit être le premier bénéficiaire. Et au-delà d'une approche technique et réglementaire trop cloisonnée, l'objectif est bien désormais celui d'une approche plus globale de développement durable.

Au terme d'un audit énergétique préalable, les organismes sociaux mobilisés mettent en œuvre de stratégies énergétiques qui vont au-delà des seuls travaux de réhabilitation : il s'agit aussi d'associer des objectifs énergétiques à toute la gamme des travaux en diffus ; d'adapter les contrats d'exploitation et de maintenance au terme des travaux effectués ; de suivre l'évolution effective des charges ; d'informer et de sensibiliser les locataires en vue de réduire les consommations individuelles et d'adapter les comportements dans des logements énergiquement performants. Des politiques de formation et de sensibilisation sont ainsi menées auprès des gardiens, en tant que personnes relais et ressource dans la vie des résidences.

Pour financer les projets de réhabilitation énergétique, les bailleurs sociaux peuvent bénéficier d'aides de la Région Île-de-France, d'un dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de l'aide du fonds européen de développement régional (FEDER), et de l'éco-prêt logement social, distribué par la Caisse des dépôts et Consignations (CDC). L'agenda Hlm signé avec l'Etat en 2014 a entériné la possibilité de mobiliser l'éco-prêt pour financer le traitement de l'amiante.

Dans son livre blanc, l'AORIF demande aux partenaires financiers de s'engager sur la mise en place de dispositifs financiers pérennes et à la hauteur des objectifs de réhabilitation, et sur la mise en cohérence des éco-conditionnalités.

PROFESSIONNALISER L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

En matière de rénovation, le plan de la rénovation énergétique de l'habitat (PREH) a pour objectif de professionnaliser la filière de rénovation énergétique pour assurer la qualité des rénovations réalisées. Des programmes de formation dédiés sont instaurés telle la formation aux économies d'énergie dans le bâtiment, permettant d'obtenir l'appellation RGE (Reconnu Garant de l'Environnement), nécessaire à l'obtention de certains financements. Ce dispositif de qualification des entreprises et artisans du bâtiment ne fait pas l'unanimité. Si la FFB, la Capeb et l'organisme de certification Qualibat ont accueilli le décret avec satisfaction, d'autres associations comme Approche EcoHabitat et Eco-bâtir se montrent plus critiques, (pénalisation des petites entreprises générales, absence de délai transitoire d'application...).

En matière de construction, c'est toute une nouvelle organisation des métiers qui doit s'organiser Pour améliorer l'efficacité énergétique du bâti. L'ingénierie devrait se complexifier : maîtrise des risques d'inondation, gestion de la température urbaine, végétalisation, isolation acoustique, thermique, ventilation, électronique, numérique, ... Et pour s'assurer de l'atteinte des différents objectifs visés, la question du contrôle de l'application de la réglementation thermique est importante.

Le secteur de la construction (bâtiment, travaux publics) compte à lui seul, près de 10 % des entreprises franciliennes, et réalisait en 2010, 40 milliards d'euros de CA, essentiellement dans le bâtiment (à 80%) et plus particulièrement dans les travaux sur bâtiments existants (à 60%).

Les évolutions apportées par la transition écologique accentuent la segmentation du secteur. Les grands groupes comme Vinci, Bouygues, Eiffage (dans la construction) mais aussi Saint Gobain, Lafarge, Schneider (dans les nouveaux matériaux et systèmes de contrôle) sont d'ores et déjà positionnés sur le bâtiment à haute performance environnementale. Alors qu'une myriade de TPE, PME aux organisations artisanales (à 83%) peinent à se mettre à jour des normes et réglementations en vigueur. L'accès aux innovations, aux formations pour les petites et moyennes structures est un enjeu de premier ordre.

Enfin, même si l'Île de France compte de grands groupes et des centres de recherche dédiés à la thématique, l'approche pour construire le bâtiment à faible impact environnemental est encore très cloisonnée : la conception intègre encore rarement les usages par les utilisateurs, les fournisseurs de matériaux et de systèmes ne s'engagent pas sur la maintenance et la réparation, le recyclage des bâtiments est peu ou pas considéré dans sa conception.

3.3.4 Une nécessaire adaptation du parc au vieillissement et au handicap

En Île-de-France la part des 60 ans et plus passera de 16,7% en 2005 à 24,4% en 2040, un vieillissement qui sera particulièrement marqué en grande couronne.

Selon FILOCOM 2013, sur 1,6 million de ménages franciliens de plus de 60 ans, 1,03 million sont propriétaires du logement qu'ils occupent, soit 63% d'entre eux. Leur nombre a fortement progressé, notamment chez les plus âgés. A l'inverse, l'accueil des ménages âgés recule dans le parc locatif privé, ils étaient 206 000 en 2013. C'est particulièrement vrai à Paris, où le nombre de propriétaires a le plus augmenté tandis que l'accueil dans le parc locatif privé s'est réduit plus vite que dans le reste de la région. Au total en 2011, il y avait en Île-de-France, près de 390 000 logements occupés par des propriétaires de plus de 60 ans éligibles aux aides de l'Anah. Les enjeux du vieillissement sont également marqués dans le parc social où résidaient en 2013, 382 000 ménages de plus de 60 ans, plus de deux fois plus qu'en 1984. 18% des ménages locataires avaient plus de 60 ans en 1984, ils sont 30% aujourd'hui. Le vieillissement de ce parc a de plus été plus rapide que celui de l'ensemble du parc, alors que son occupation était sensiblement plus jeune que la moyenne en 1984, la structure par âge de son occupation s'est nettement rapprochée de la moyenne régionale (32% d'occupants de plus de 60 ans). Des effets de concentration des enjeux apparaissent de surcroît du fait de l'homogénéité générationnelle de l'occupation de certains ensembles.

Cette évolution de la structure par âge de la population génère des besoins en logement importants à prendre en compte et notamment en matière d'adaptation du parc de logement pour permettre le maintien à domicile des personnes vieillissantes. Le nombre de franciliens âgés dépendant vivant à domicile devrait ainsi augmenter de près de 32% à l'horizon 2020, avec près d'un tiers des personnes dépendantes résidant seules à leur domicile en 2020. Quand on les interrogeait sur leurs souhaits résidentiels, 19 % des locataires âgés du parc privé disaient, en 2006, vouloir quitter leur logement en raison de son inconfort et 13 % parce qu'ils le jugent inadapté. (ENL 2006) Corrélativement, le nombre de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés ne cesse d'augmenter : +25% en 10 ans avec en mars 2014, 124 766 bénéficiaires. Face à ces besoins, le nombre de logements adaptés reste relativement faible en Île-de-France. En 2014, 444 logements occupés en propriété et 16 logements locatifs conventionnés ont été adaptés au vieillissement ou au handicap avec l'aide de l'Anah, les deux-tiers étant situés en grande couronne, pour un montant moyen de 4 400 €. Malgré un coût d'adaptation qui reste relativement modéré une fois les aides existantes déduites (de 5 à 10 000 € de reste à charge pour le ménage), ces aides à l'adaptation restent peu mobilisées, y compris dans le reste du pays. Plusieurs explications sont avancées sur ce faible nombre de dossiers : la complexité des dispositifs et un manque de coordination des acteurs et de l'information des ménages et un manque de campagne de prévention appelant à anticiper sur les effets du vieillissement.

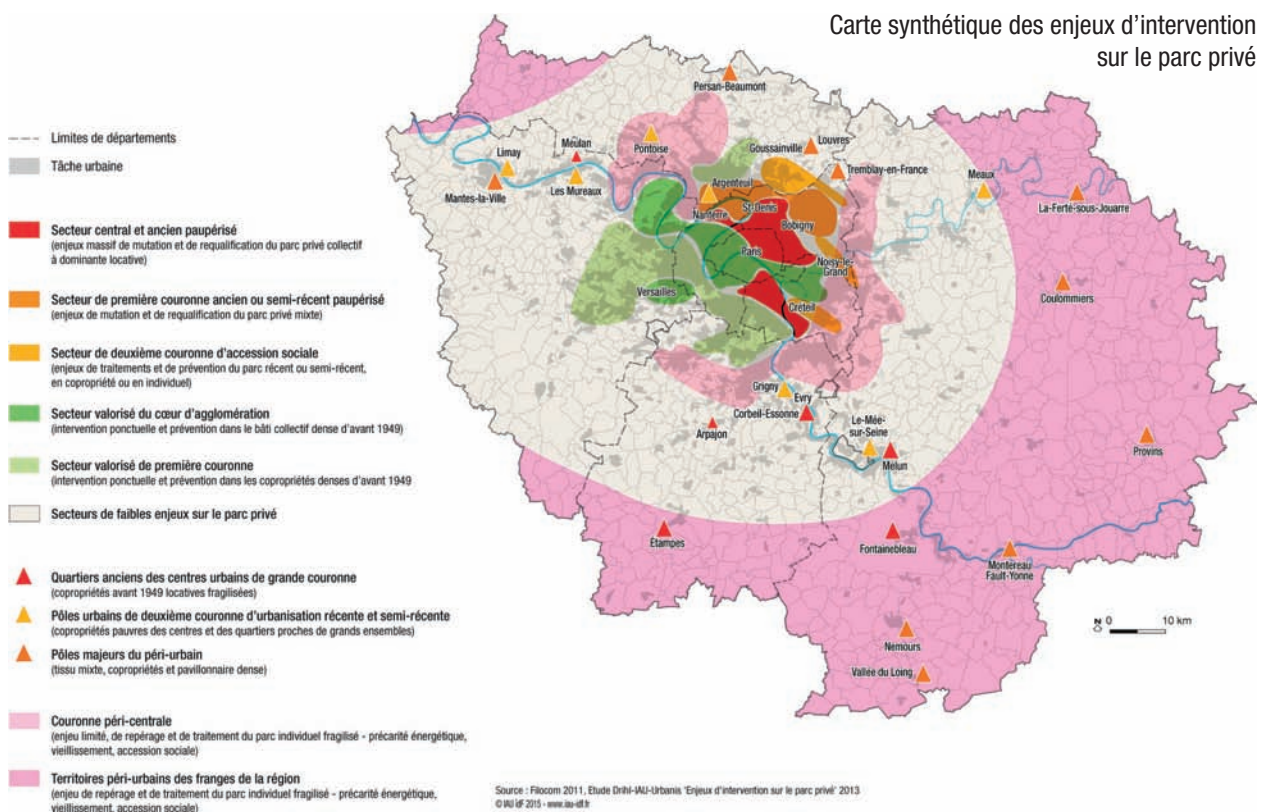
Le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement fixe à ce sujet plusieurs orientations et moyens en faveur du maintien à domicile et de la prévention de la perte d'autonomie ; de l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées et de l'adaptation des aides publiques. Un effort accru, porté par l'Anah, sur l'adaptation du parc privé est annoncé avec un objectif national de 80 000 logements adaptés pour la période 2014-2017.

3.3.5 Des enjeux différenciés au sein de l'espace régional

En raison du poids de l'héritage de l'histoire de l'urbanisation de la région et du fait de la forte polarisation des marchés immobiliers - forte spécialisation locative au centre de l'agglomération et propriété dominante en périphérie, les enjeux d'intervention et les caractéristiques de l'occupation du parc privé sont très différenciés selon les départements. La priorité accordée à ces enjeux varie également fortement selon les départements.

DES ENJEUX PLUS OU MOINS CONCENTRÉS SELON LES TERRITOIRES

Le parc privé modeste, cible potentielle d'une intervention et d'un soutien public recouvre des réalités territoriales très diverses à la fois en volume de parc concerné et de type de problématiques à traiter. Une analyse de la composition du parc privé modeste (occupants aux revenus inférieurs aux plafonds du PLAI) et de sa structure par âge et par statuts d'occupation avait permis de distinguer au sein de l'espace régional¹⁷⁵ :



- Des territoires dans lesquels le parc privé très modeste représente à la fois une part importante des enjeux régionaux et de fortes problématiques locales. Les communes de ces territoires sont situées en grande partie en Seine-Saint-Denis, dans le bassin de Seine-Amont, autour des villes nouvelles d'Evry (Ris-Orangis, Grigny...), de Cergy-Pontoise ou de Marne-la-Vallée (Noisy-le-Grand) ou encore dans quelques communes urbaines de seconde couronne, tels que les pôles urbains de grande couronne de Provins, Coulommiers, Nemours, Mantes-la-Jolie, Les-Mureaux, Villepinte, Sarcelles, Gonesse, Argenteuil... Elles se caractérisent par la part élevée de ménages modestes dans leur parc privé, individuel comme collectif, ancien comme récent occupé en propriété comme locatif. Au sein de ces communes, certaines se distinguent par l'ampleur des enjeux auxquels elles sont confrontées. Accueillant un parc privé modeste en majorité constitué de copropriétés anciennes avec une fonction locative dominante, elles font face à d'importantes concentrations de populations modestes dans un habitat vétuste et sont au cœur des enjeux de la lutte contre l'habitat indigne. 12 communes accueillent ainsi 28,6 % des ménages modestes logés dans le parc privé en Île-de-France et près de 4 fois plus de PPPI que la moyenne régionale. Ce groupe rassemble les arrondissements du nord-est parisien, le cœur urbain de la Seine-Saint-Denis, le territoire de la Seine-Amont, et du nord des Hauts-de-Seine. A ces communes du cœur de l'agglomération viennent s'ajouter quelques communes périphériques (relevant de situations locales hétérogènes), telles que Fontainebleau (cœur historique), Etampes, Corbeil-Essonnes ou encore Meulan...

¹⁷⁵ Les enjeux d'intervention dans le parc privé Etude IAU URBANIS, DIRHL, 2013

- Des territoires représentant des volumes de parc privé modeste importants mais minoritaires dans des marchés immobiliers valorisés. Les communes de ces territoires sont en grande majorité situées dans l'agglomération. Leur parc privé modeste est relativement mixte en âge et en statuts et peut représenter des volumes d'intervention conséquents dans les tissus les plus denses mais reste minoritaire localement dans des marchés immobiliers valorisés. Dans les territoires les plus centraux, le parc privé modeste est essentiellement composé de copropriétés d'avant 1949 à forte vocation locative, avec une concentration d'enjeux sur certains segments de parc privés locatifs de moindre qualité au sein d'une dynamique générale forte de valorisation immobilière. Les enjeux d'intervention y sont donc plus ponctuels et les besoins de soutien plus localisés, mais aussi plus coûteux. Les interventions s'inscrivent alors dans un enjeu fort de maintien dans les lieux des habitants modestes de ces territoires. Ces communes sont essentiellement situées en proche périphérie parisienne valorisée : communes des Hauts-de-Seine, quelques communes aisées du Val-de-Marne, des Yvelines ou du Val-d'Oise entrent dans cette catégorie.
- Des territoires accueillant de faibles volumes de parc privé modeste, mais avec des problématiques prégnantes localement. L'essentiel des communes de ces territoires se situe dans les franges rurales de la région. Ces communes relèvent de plusieurs types : les communes pour lesquelles le parc privé modeste est essentiellement composé de bâti individuel ancien occupé en propriété, celles qui sont également dominées par l'habitat individuel, mais avec un bâti pavillonnaire semi-récent et récent témoignant de la poursuite de leur développement et d'un rôle d'accueil d'accédants modestes. Les enjeux de vieillissement et de précarité énergétique y sont assez marqués, notamment dans le parc issu des opérations d'accession aidées des années 1980 et 1990. Enfin, on peut inclure dans ce cas de figure, quelques pôles urbains de périphérie, au tissu légèrement plus dense et où le parc privé modeste est plus divers à la fois en termes de statuts d'occupation et d'époque de construction. Ces communes se distinguent par la présence ponctuelle de situations d'habitat indigne ainsi que par un poids relativement important de ménages modestes de plus de 60 ans mais ne représentent à l'échelle régionale que des volumes d'interventions modestes et diffus, posant la difficulté des échelles d'interventions sur ces territoires.

DES TERRITOIRES INÉGALEMENT MOBILISÉS DANS DES DISPOSITIFS LOCAUX D'INTERVENTION.

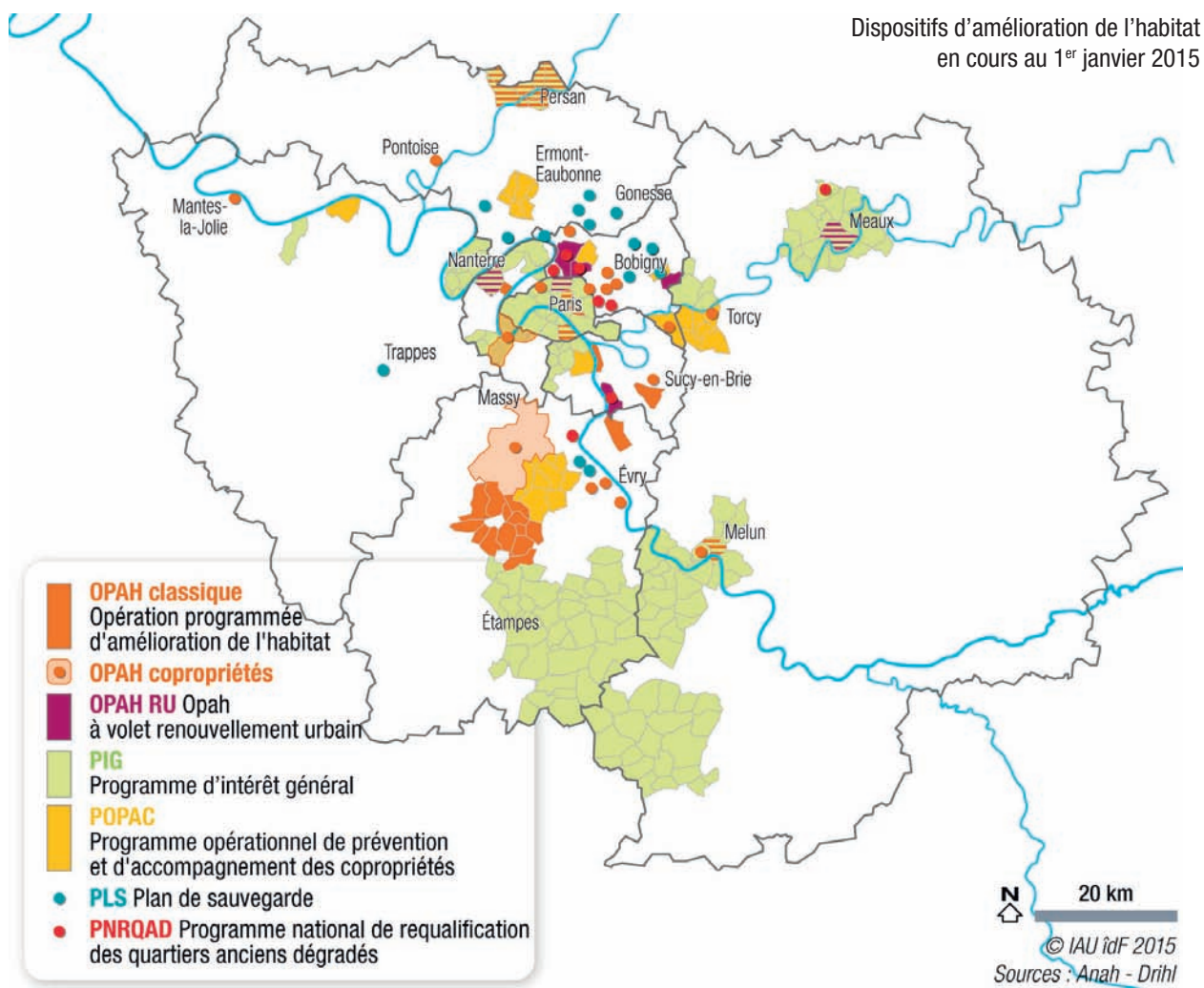
La mise en œuvre des outils incitatifs en Île-de-France, tels que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), classiques ou dédiées à des thématiques spécifiques, les plans de sauvegarde pour les copropriétés dégradées, ou les programmes d'intérêt général (PIG) sur des thématiques spécifiques, est inégale au sein du territoire régional. En 2014, 4,5 M€ de subventions sont venus financer l'ingénierie des 95 dispositifs en cours en 2014 dans la région, dont 60% à destination du redressement de copropriétés (Opah copropriétés ou plan de sauvegarde), 32% de dispositifs généralistes (Opah, Pig, Pst) et 7% à destination des 7 opérations programmées avec un volet renouvellement urbain (OPAH-RU).

Dans le cadre de la mise en œuvre du rapport Braye « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés », l'Anah a mis en place des dispositifs expérimentaux sur la prévention des fragilités des copropriétés, en complément des outils classiques : les programmes opérationnels de prévention et d'accompagnement des copropriétés (POPAC) et les dispositifs de veille et d'observation des copropriétés (VOC). En Île-de-France, 13 dispositifs de ce genre ont déjà été mis en place.

Une part importante des aides à destination des copropriétaires sont distribuées dans le cadre d'un dispositif local programmé (40% dans une OPAH copropriété, 37% en plan de sauvegarde). 90% des copropriétés ayant reçu des subventions ont bénéficié d'un montant supérieur à 500 000 €, témoignant à la fois de la concentration des difficultés qui s'y jouent et de la mobilisation forte de ces territoires. La majorité des copropriétés aidées sont en Seine-Saint-Denis et dans le Val d'Oise. Ces deux départements sont les plus mobilisés accueillant sur leur territoire respectivement 31% et 22% des dispositifs en cours en 2014. On peut souligner une sous-représentation des dispositifs en grande couronne par rapport à la diffusion des ménages modestes éligibles dans le parc privé. Cela tient aussi à la difficulté de repérer et d'identifier des problématiques plus diffuses dans ces territoires.

Certaines spécificités départementales sont à noter :

- Paris et le Val-de-Marne présentent une grande diversité des échelles d'intervention, mêlant dispositifs sur l'ensemble de son territoire, à l'échelle de quartier (OPAH RU notamment) ou à l'immeuble (PIG OAH par exemple).
- La Seine-Saint-Denis mobilise un grand nombre de dispositifs de traitement de copropriétés : dispositifs à l'adresse (plans de sauve-garde, OPAH copropriétés), tandis qu'à l'inverse les communes des Hauts-de Seine mettent plutôt en œuvre des dispositifs d'échelle globale et thématiques (OPAH énergétique, PIG habitat durable, ou « habitat qualité » ou traitement de l'insalubrité).
- En grande couronne, la diversité des contextes et des densités urbaines se reflète à travers la large palette des dispositifs utilisés. Le Val-d'Oise se démarque cependant, avec davantage de dispositifs de traitement de copropriétés à l'immeuble (en raison notamment des interventions sur des copropriétés en difficultés à Argenteuil).



3.4 De la lutte contre l'habitat indigne au traitement des grandes copropriétés récentes : des enjeux massifs en Île-de-France

La qualité du logement est un des déterminants environnementaux et sociaux de santé les plus importants. Il concerne des populations socialement vulnérables et les effets de l'exposition de cet habitat se cumulent avec d'autres déterminants d'inégalités notamment la pauvreté. La diversité des situations de dégradations de l'habitat est grande au sein de la région Île-de-France mais deux problématiques se distinguent dans la région par l'ampleur des besoins d'intervention qu'elles recouvrent : la lutte contre l'habitat indigne et le traitement des copropriétés dégradées ou vulnérables.

3.4.1 Un fort enjeu en Île-de-France de lutte contre l'habitat indigne : une réponse à la pression de besoins insatisfaits, penser les flux et non les stocks

Pénurie de l'offre, saturation des circuits de l'hébergement et du logement social et flux de populations modestes attirées par son marché de l'emploi se conjuguent en Île-de-France pour faire prospérer un sous marché refuge dont tirent parti des propriétaires indécents. La région se distingue ainsi selon l'outil de mesure du « Parc Privé Potentiellement Indigne » (PPPI) mis en place par l'Anah par un nombre important de logements concernés : de l'ordre de 170 000 logements en 2011 soit 4,4 % du parc de résidences principales privées. Autres indicateurs de la forte présence de cette problématique dans la région, le motif d'indignité ou d'indécence du logement était à l'origine de 3,5% des demandes de logement social en 2014.

La notion d'habitat indigne

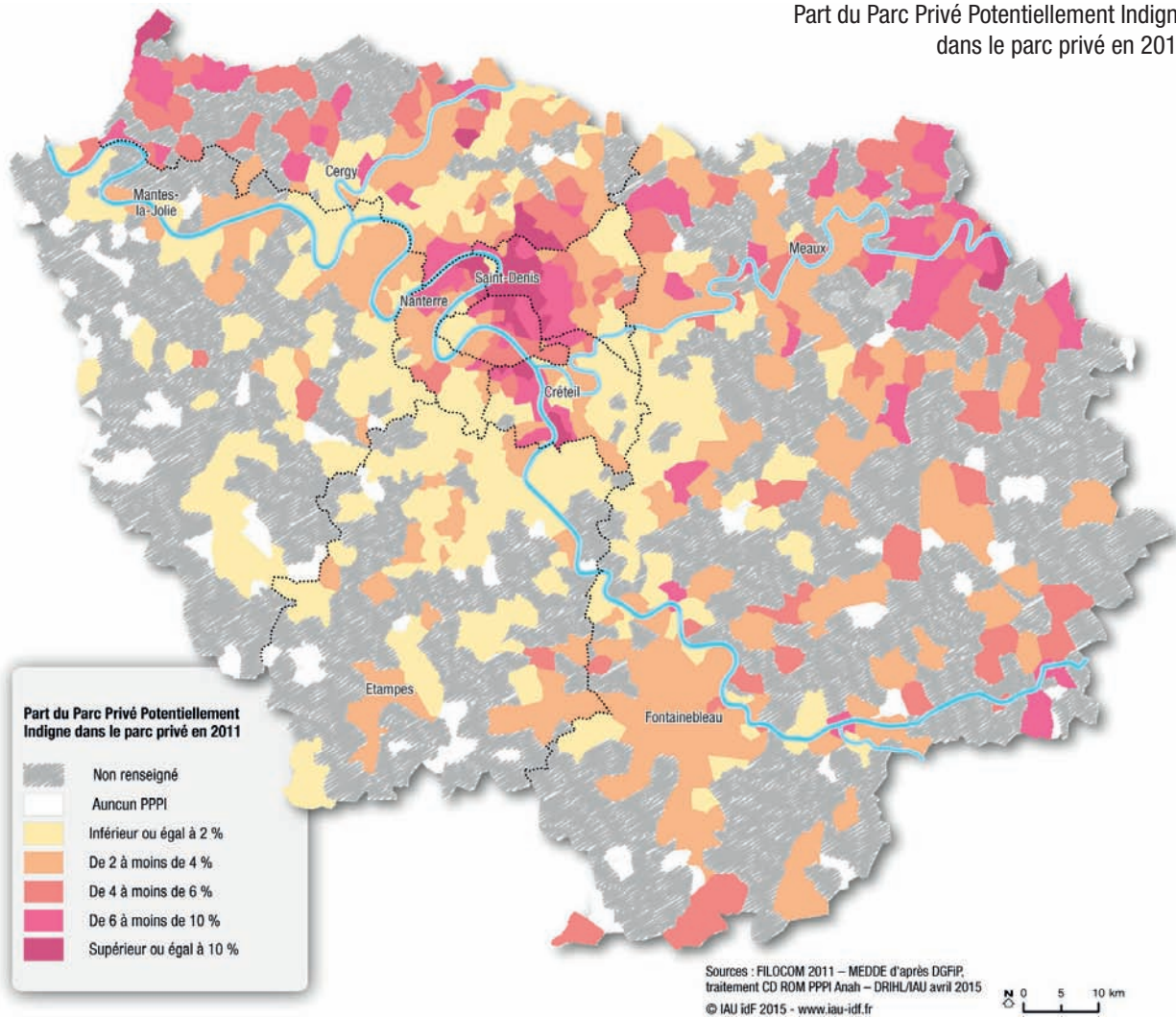
On appelle habitat indigne toute situation d'habitat qui est un déni du droit au logement et qui porte atteinte à la santé des personnes et à leur dignité. L'article 84 de la loi MLE introduit quant à lui la première définition juridique de l'habitat indigne : « Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

Sont alors concernés au titre de l'habitat indigne : les logements, immeubles et locaux insalubres (« Est insalubre tout immeuble, bâti ou non, vacant ou non, dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, du fait de son état ou de ses conditions d'occupation. ») ; les locaux où le plomb est accessible (saturnisme) ; les immeubles menaçant ruine (« immeuble bâti ou non qui menace ruine et peut compromettre la sécurité publique ») ; les hôtels meublés dangereux et toutes les formes d'habitat précaire.

Le concept d'habitat indigne ne doit pas être confondu avec les notions de logement inconfortable au sens de l'INSEE (c'est-à-dire ne disposant pas de lieu d'aisance, d'installation sanitaire intérieure et d'un chauffage central) ; de logement vétuste, qui renvoie aux obligations d'entretien du propriétaire et du locataire ; ou de logement non « décent » au sens de la loi SRU et de son décret d'application du 30 janvier 2002 (qui concerne les caractéristiques, les équipements et l'état d'usage d'un logement mis en location et relève du droit privé et du juge d'instance).

Source : Groupe de travail CODOL amélioration du parc existant

Part du Parc Privé Potentiellement Indigne dans le parc privé en 2011



L'HABITAT INDIGNE EN ÎLE-DE-FRANCE, DES RÉALITÉS MULTIFORMES

- **Des enjeux exacerbés et qui peuvent être localement massifs**

Paris et les départements de petite couronne représentent près de 79% du parc privé potentiellement indigne à l'échelle de la région contre seulement 60% de l'ensemble des résidences principales privées. Ce sont Paris et les territoires populaires de la Seine-Saint-Denis qui sont les plus concernés, avec une part de PPPI estimée en 2011 à respectivement 6,9% et 7,7% du parc privé tandis qu'elle variait de 1,2% à 4,5% dans les autres départements. Parmi les 20 communes présentant les parts de PPPI les plus élevées dans leur parc de résidences principales privées en 2011 on dénombrait ainsi 7 communes de Seine-Saint-Denis (dont les 3 communes où ce parc serait le plus concentré : Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen), 4 arrondissements de l'est parisien, et seulement 2 communes du Val-de-Marne (Ivry-sur-Seine et Villeneuve Saint-Georges) et une commune des Hauts-de-Seine (Clichy).

Entre certains pôles urbains qui subissent des processus de dégradation et de paupérisation du bâti collectif de leurs centres anciens et la persistance d'un habitat individuel rural et agricole non remis aux normes, les territoires périphériques ne sont pas épargnés par cette problématique. Le Val d'Oise est le plus significativement concerné, avec une part de résidences privées potentiellement indignes estimée à 3,9%, contre 2,7% en Seine-et-Marne et moins d'1,5% en Essonne et dans les Yvelines. Garges-lès-Gonesse et Sarcelles figurent ainsi parmi les 20 communes avec les plus fortes parts de parc potentiellement indigne.

- **Une exposition au plomb persistante chez les enfants¹⁷⁶**

En 2014, 41 nouveaux cas de saturnisme infantile ont été identifiés en Île-de-France et l'ARS a été destinataire de 845 signalements de risques d'exposition au plomb. Une forte proportion des cas a été observée à Paris et dans les départements de Petite Couronne. Ces cas ont donné lieu à la mise en œuvre de 111 enquêtes environnementales. Le seuil de plombémie pour définir un cas de saturnisme a été revu à la baisse (passant de 100µg/L à 50µg/L) par le haut conseil de santé publique. Cette évolution entrainera de fait une augmentation significative du nombre de cas de saturnisme notifiés à l'ARS et du nombre d'enquêtes environnementales à mener.

¹⁷⁶ Source Institut de veille sanitaire 2014

- **Insalubrité et locaux impropres à l'habitation, une réalité prégnante en Île-de-France¹⁷⁷**

Les services environnement intérieur de l'Agence régionale de santé (ARS) ont été destinataires en 2014 de 2 356 signalements de locaux ou logements dégradés, en provenance des particuliers mais également des travailleurs sociaux, des agents communaux ainsi que du dispositif relatif au Droit Au Logement Opposable (DALO). Ils ont abouti à prononcer 1 125 arrêtés préfectoraux pour prescrire aux propriétaires les travaux à mettre en œuvre pour supprimer le caractère insalubre du logement et les délais de réalisation. Une activité stable par rapport aux années précédentes. Les désordres observés au sein de ces logements ont concerné aussi bien la configuration des pièces (habitabilité médiocre), leur état général (absence ou insuffisance d'entretien), leur nature (locaux destinés à d'autres usages tels que les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouvertures sur l'extérieur), que la déficience ou l'absence de certains équipements, voire les conditions d'occupation (mauvais usage ou sur-occupation). Les contrôles menés sur site ont permis la levée de 703 arrêtés marquant ainsi l'élimination effective des risques sanitaires dans les logements visés.

Selon la base PHI portant en 2014 sur 880 procédures engagées au titre du code de la santé publique), une grande part des actions engagées l'ont été à Paris et en petite couronne (75% en 2014), notamment en Seine-Saint-Denis. 34% des procédures ont relevé de l'insalubrité classique, 26% de mesures de traitement d'urgence de danger imminent ou ponctuel et 34% des situations de locaux impropres pour l'habitation, une part supérieure à celles des autres régions. Traversant l'ensemble des contextes franciliens, l'occupation comme résidence principale de garages, caves, cabanes se développent... L'identification et la mesure de ces réalités est un nouvel enjeu des politiques locales de l'habitat.

- **Une gestion des campements illicites encore insatisfaisante et qui interroge les conditions de prise en charge et d'accompagnement des familles**

- **L'Île-de-France concentre 36% des campements illicites répertoriés en France et au moins 9 000 personnes y vivent**

Selon les chiffres de la préfecture de Région de juin 2015, 143 campements illicites étaient localisés en Île-de-France, majoritairement concentrés en Seine-Saint-Denis et en Essonne. Environ 6 600 personnes vivaient dans ces campements. Sur le territoire parisien, si on ne répertorie pas de campements, on note de nombreuses occupations de l'espace public par des personnes issues ou non de campements de petite ou grande couronne.

- **Des ménages très éloignés des institutions : une faible maîtrise de la langue française (23%), un faible taux de scolarisation (13%), une non activation des droits, un faible recours aux soins, etc.**

Depuis 2012, le GIP HIS est mandaté par le Préfet de Région pour réaliser des diagnostics sociaux individualisés des occupants de campements illicites franciliens afin d'identifier les projets de vie des familles, les freins dans le processus de leur intégration et d'apporter une aide à la décision des préfetures en charge de la décision d'expulsion de ces campements. Entre 2012 et 2014, l'équipe du GIP est intervenu dans 164 campements illicites et a rencontré 16 500 personnes, dont 34% en Seine-Saint-Denis. Son diagnostic décrit une population composée à 39% d'enfants.

Sur un plan administratif, sanitaire et social, la forte mobilité et précarité de ces ménages représentent un obstacle important dans leur accès aux droits, notamment en termes d'accès à la domiciliation, à la couverture médicale et aux soins, à la scolarisation. En effet, un faible nombre de ménages bénéficie d'une domiciliation : certains n'ont pas engagé la démarche, d'autres se sont heurtés aux refus des communes de les domicilier. L'insuffisant taux de scolarisation des enfants (13% des enfants sont déclarés comme étant scolarisés) ainsi que la faible maîtrise de la langue française constitue un autre obstacle à l'insertion de ces ménages : seuls 23% des adultes maîtrisent la langue française. Les expulsions forcées plus nombreuses depuis 2014 occasionnent également des ruptures fortes dans les démarches d'accès aux droits et de parcours d'insertion.

Par ailleurs, alors que ces ménages sont contraints de vivre dans des conditions de vie extrêmement insalubres (absence d'eau ou d'eau potable, d'électricité, de sanitaires, etc.) ayant des conséquences sur l'état de santé des familles, l'ARS souligne leur faible couverture médicale (d'autant plus, pour les populations en situation irrégulière de séjour) et leur éloignement du système de soin. Malgré la mise en place de réponse telle que la médiation sanitaire, des campagnes de vaccination ou la mobilisation des services de Protection Maternelle et Infantile, persistent non seulement une faible connaissance du système de santé mais surtout, par des démarches préventives souvent mises de côté, un recours aux soins tardif, et donc des états de santé dégradés.

- **Une sollicitation accrue du dispositif hôtelier pour accueillir les familles issues de l'évacuation des campements illicites et des modalités d'accompagnement variables**

Lorsqu'un campement illicite est évacué, différents modes d'hébergement sont mobilisés, avec un fort recours à l'hôtel, avec les limites que représente cette solution. Les acteurs en charge de leur accompagnement constatent que ce type d'hébergement à l'hôtel ne correspond pas aux besoins et aux modes de vie de ces familles et contribue à renforcer les problématiques d'insertion. Par ailleurs, alors que 7% des personnes ont été identifiées comme étant vulnérables et 5% avec des problématiques de santé, les possibilités de relogement ne sont pas adaptées à ces situations et la coordination avec les acteurs du secteur médico-social demeure très insuffisante. La prise en charge et l'accompagnement des familles sont par ailleurs variables selon les départements, même si des dispositifs à visée d'insertion existent. Grâce à des moyens financiers dédiés dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté (crédits dédiés aux campements illicites répartis par la DIHAL - sur les programmes 177 et 135 –environ 1,8 M /an-), plusieurs dispositifs d'insertion ont été mis en place : Mous, villages d'insertion. Par exemple, en Essonne, un dispositif d'accompagnement spécifique est financé par les services de l'Etat depuis 2014, qui permet de mettre en avant la volonté d'insertion forte de certaines familles et les principaux obstacles rencontrés (refus de domiciliation notamment). Dans le Val-de-Marne, un dispositif départemental facilite l'accès des familles aux pres-

¹⁷⁷ Source ARS, 2014

tations et la Mission Hébergement Logement du Conseil départemental prend en charge les familles en cas de problématique relevant de l'ASE ou si le campement occupait un foncier du département. Des actions ponctuelles ont également été financées : logements en diffus via des baux associatifs, co-financement d'une action d'insertion par le logement pour les personnes sortant du bidonville d'Ivry, et d'autres maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) financées pour l'Etat avec les crédits dédiés aux campements illicites répartis par la DIHAL (sur les programmes 177 et 135 – environ 1,8 M€/an)...

• **Le besoin d'une intervention structurée et dans la continuité, sur le plan de la prise en charge médicale et sanitaire, de l'insertion professionnelle et sociale**

Le diagnostic social aujourd'hui réalisé par le GIP HIS en amont des évacuations, mériterait de constituer le socle d'une intervention structurée, notamment sur le plan de la prise en charge médicale et sanitaire, de l'insertion professionnelle et sociale. En 2014, le projet d'une plateforme réunissant 4 opérateurs (GIP HIS, ADOMA, ALJ et l'URPACT) a été lancé afin d'approfondir les diagnostics et d'identifier et accompagner les ménages adhérant à un projet d'accompagnement et ayant des perspectives professionnelles. Ce projet a fait l'objet d'une phase de préfiguration jusqu'en mai 2015 et est en cours de déploiement.

• **Des dynamiques de recomposition d'habitat potentiellement à risque, l'exemple de la division pavillonnaire**

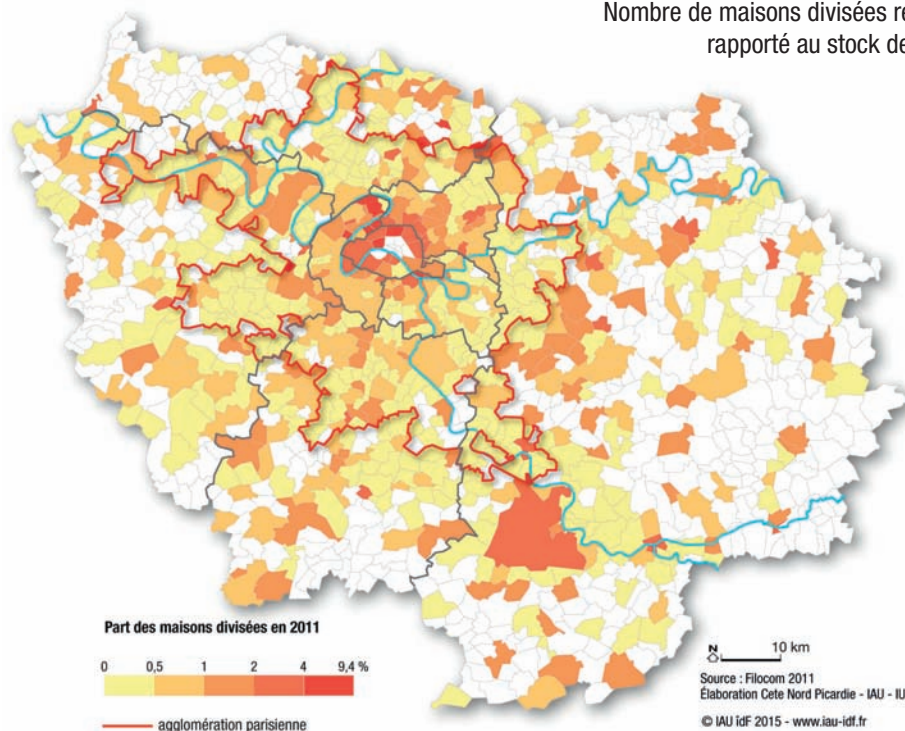
L'habitat indigne est une réponse de fait aux besoins de ménages modestes, nombreux dans la région capitale. Face aux prix du marché francilien et à la complexité des circuits d'accès au parc social et aux solutions d'hébergement existantes, ce parc joue un rôle essentiel dans le parcours résidentiel des plus fragiles. Métropole mondiale, l'Île-de-France doit accueillir et loger en flux constant un grand nombre de primo-arrivants et de ménages très modestes dont la demande alimentera toujours un marché parallèle, et dont des acteurs plus ou moins bien intentionnés sauront faire un marché profitable.

Inscrites dans des dynamiques de spécialisation territoriale et un contexte de pénurie de l'offre locative, de nouvelles formes d'habitat se développent dans certains territoires franciliens, à l'image du processus de division pavillonnaire qui se joue dans les tissus ouvriers de la première couronne parisienne. Entre 2001 et 2011, près de 770 maisons auraient ainsi été divisées chaque année produisant près de 2000 logements.

Toutes ne produiront pas de futures copropriétés en difficulté mais ce nouveau processus, parfois localement très prégnant alarme les acteurs locaux. Ils rencontrent en effet dans certains de ces logements divisés des situations très difficiles de sur-occupation et de filières locatives indélicates. Ces divisions sont le fruit à la fois des logiques de marchands de sommeil, divisant à peu de frais d'anciens pavillons ouvriers et louant toutes les surfaces disponibles, dans des conditions souvent très précaires en matière d'entretien et parfois de sécurité (surcharge sur les réseaux électriques, chauffage et isolation insuffisante...).

Mais ces divisions relèvent également de la pratique de certains propriétaires occupants maximisant le profit tiré de leur patrimoine en revendant par lots leur ancien logement lors de leur départ à la retraite, ou louant une partie de leur résidence principale pour obtenir un complément de revenus nécessaire (baisse de revenu, condition de financement d'une accession fragile). Ces dynamiques conduisent à ce que se recrée un marché de petits logements locatifs. Non régulées et difficile à anticiper par les collectivités locales ces processus de division peuvent entraîner une dégradation rapide des conditions de partage des espaces publics (stationnement, circulations...) et des problèmes de gestion et d'entretien de ces bâtis et jardins mis en commun sans clarification systématique des responsabilités de chacun des occupants.

Nombre de maisons divisées recensées en 2011, rapporté au stock de maisons en 2001



DES INTERVENTIONS ENTRAVÉES PAR LA PRESSION DU MARCHÉ FRANCILIEN ET LES COÛTS INDUITS

Le rythme de sortie d'indignité des logements ou de redressement des copropriétés reste en-deçà des enjeux et les politiques engagées butent sur plusieurs obstacles en Île-de-France. La mise en œuvre des outils existants de traitement de l'habitat indigne et insalubre, malgré le toilettage réglementaire opéré ces dernières années et le renforcement des cadres de coordination reste complexe dans la région en raison des lourds déficits fonciers générés, de la densité des tissus sur lesquels il faut intervenir, de leur occupation intensive ou de la part importante de copropriétés méritant une intervention... Les difficultés opérationnelles sont multiples : obligations de relogement des occupants, de reconstitution de l'offre en logement social lors d'une RHI, droit de délaissement des propriétaires laissant à la charge des collectivités le relogement et l'indemnisation des occupants en cas de DUP, contentieux paralysant des opérations pendant plusieurs années... Autant de freins qui ralentissent les délais de traitement de l'habitat dégradé...

- **L'éclatement des circuits de décision, un enjeu de coordination persistant mais des cadres qui se renforcent**

La lutte contre l'habitat indigne relève d'acteurs multiples, porteurs de diverses cultures professionnelles : représentants de l'échelle locale et de l'Etat, logiques urbaine, sociale et sanitaire... Cet éclatement rend nécessaire de nouveaux cadres de coordination des interventions des acteurs publics et privés et l'instauration d'une chaîne d'intervention cohérente (de l'engagement de la procédure à la sanction). Entre le signalement et le traitement des situations, les délais sont longs, en contradiction avec l'urgence constatée. Il faut donc structurer des circuits pérennes de coordination. A l'image des protocoles municipaux de lutte contre l'habitat indigne, signés entre l'Etat et les communes volontaires, ou de l'engagement des OPAH RU qui semblent favoriser de nouveaux modes de pilotages plus stratégiques.

- **Des interventions coûteuses**

La lutte contre l'habitat indigne coûte cher. Les outils mobilisés et la diversification des interventions augmentent le coût pour la collectivité. Déficit et charges foncières sont plus difficiles à équilibrer dans les opérations actuelles qui se font en dentelle sur des parcelles contraintes (petites et souvent nichées entre des bâtis en bon état), générant peu de recettes et supposant des procédures longues, des coûts de gestion transitoire élevés et d'importants frais d'ingénierie... Face à ce renchérissement des interventions, les opérateurs constatent une baisse des financements et s'inquiètent pour la pérennité de leurs capacités d'intervention.

- **Le relogement et l'hébergement, des obstacles récurrents**

L'intervention sur le parc privé dégradé ou indigne se fait souvent en Île-de-France en milieu occupé et rarement sur du parc vacant et pose la question de la volonté ou non de conservation de l'ancien et du maintien des populations sur place. Le traitement de l'habitat indigne induit souvent un relogement définitif, plutôt qu'un hébergement temporaire du ménage pendant les travaux, le logement occupé ne correspondant généralement pas à la taille du ménage. Il est particulièrement difficile à mettre en œuvre en raison de la fragilité économique et sociale de la plupart des occupants de ce parc, du nombre élevé d'occupants sans droits non éligibles à un relogement, et de l'engorgement du parc très social. Pendant les travaux, le manque de solutions d'hébergement relais (hôtels, résidences sociales...) génère également d'importants retards et surcoûts (frais de gestion et de sécurisation pendant toute la période nécessaire à l'organisation de la vacance de l'immeuble).

- **Les difficultés du repérage précoce et de la prévention, des progrès attendus**

Le repérage de cet habitat est difficile : des occupants qui ne se signalent pas ; des élus parfois peu investis ; des signalements relevant de multiples acteurs, mal coordonnés et suivant des logiques différentes ; un manque de prestataires capables d'engager des diagnostics approfondis et pluridisciplinaires... Cependant, le renforcement des obligations légales de repérage dans les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) et les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), les nouvelles avancées inscrites dans la loi ALUR (registre des copropriétés...) et la mise en place d'une base régionale de recensement et de suivi des procédures de lutte contre l'habitat indigne (PHI) sont des sources de progrès. Les démarches de coordination engagées par les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne entre les différents services de l'Etat, les ADIL, la CAF, et associant récemment de nouveaux acteurs (cellules de gendarmerie, pompiers, associations de services à domicile...) sont également prometteuses.

VERS UN NÉCESSAIRE CHANGEMENT D'ÉCHELLE DES INTERVENTIONS, DES ACTEURS ENGAGÉS EN CE SENS

Les acteurs franciliens constatent dans de nombreux sites opérationnels, l'impossibilité de lutter par le seul traitement de l'habitat contre les processus de spécialisation sociale qui traversent la région. Certains territoires s'engagent dans des politiques plus musclées de traitement de leur parc dégradé. Ils mobilisent un panel d'outils de plus en plus varié, mêlant à l'échelle d'un quartier : réhabilitation lourde d'immeubles anciens par des Opérations de Restauration Immobilière (ORI)¹⁷⁸, démolition de bâtis avec des procédures de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI)¹⁷⁹, opérations d'aménagement urbain et concessions d'aménagement sur des îlots prioritaires (droit de préemption renforcé confié à l'aménageur).

• L'appel à projet régional pour une stratégie urbaine de lutte contre l'habitat indigne

Inscrites dans les priorités d'actions du gouvernement et sous l'impulsion de la Dihal et du pôle national de lutte contre l'habitat indigne, les actions de lutte contre l'habitat indigne se sont développées ces dernières années dans les territoires et notamment sous l'impulsion des pôles départementaux de l'habitat indigne. Constatant la lourdeur des procédures de traitement de ces situations souvent complexes, croisant des enjeux sociaux, sanitaires et urbains et le caractère massif des enjeux dans la région, les acteurs franciliens ont développé de nouvelles modalités d'intervention visant à changer d'échelle d'intervention. Plusieurs démarches ont été engagées dans ce sens et afin de soutenir le déploiement par les collectivités locales de stratégies partenariales et globales, inscrivant le traitement du parc dégradé dans une plus large logique de projet urbain.

Afin de renforcer la coordination de ces outils sur des territoires identifiés comme porteurs d'enjeux et de favoriser ce changement d'échelle de la lutte contre l'habitat dégradé, le Préfet de la région d'Île-de-France et le Directeur général de l'ARS ont lancé un appel à projet fin 2013 auprès de 77 communes et 26 intercommunalités. Sur le modèle du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), qui a retenu en 2009, 7 projets en Île-de-France sur 40 en France, il s'agit de soutenir les collectivités volontaires pour la mise en œuvre de projets d'aménagement couplés à des outils de résorption de l'habitat indigne dans des quartiers anciens, afin d'enrayer la spirale de la dégradation immobilière et urbaine qui touche ces quartiers. Cette approche a fait écho aux préoccupations des collectivités puisque, dans un calendrier contraint, 34 territoires ont répondu à l'appel et déposé un dossier, pour la plupart d'une grande qualité. 19 projets ont été retenus autour desquels vont se constituer des partenariats entre les communes, les intercommunalités, l'État, l'ARS et leurs partenaires, institutionnels comme opérationnels, pour une mise en œuvre prévue en 2016.

Les 19 projets retenus se diffusent dans l'ensemble de la Région, avec 11 projets retenus en en petite couronne (Gennevilliers, Nanterre, La Courneuve, Pierrefitte, Saint-Ouen et Stains, Pantin, le Pré-Saint-Gervais, Alfortville, Ivry-sur-Seine, Vitry-Sur-Seine), et 8 en grande couronne (Montereau-Fault-Yonne, Melun, Juvisy-sur-Orge, Corbeil-Essonnes, aux Mureaux, à Villiers-le-Bel, Argenteuil et Bezons). Les territoires retenus bénéficieront d'un accompagnement technique et financier renforcé, notamment au travers des aides de l'Anah. L'État étudie en outre la possibilité d'un soutien financier à ces opérations, en fonction des capacités d'intervention des collectivités porteuses. Cet accompagnement exceptionnel de collectivités volontaires et confrontées à des problématiques particulièrement lourdes vient compléter le rôle que l'État, l'ARS et l'Anah jouent au quotidien, en appui des communes et EPCI, notamment dans le cadre des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, pour détecter et traiter toutes les situations d'indignité dans l'habitat dans notre région, y compris en zones rurales et pavillonnaires.

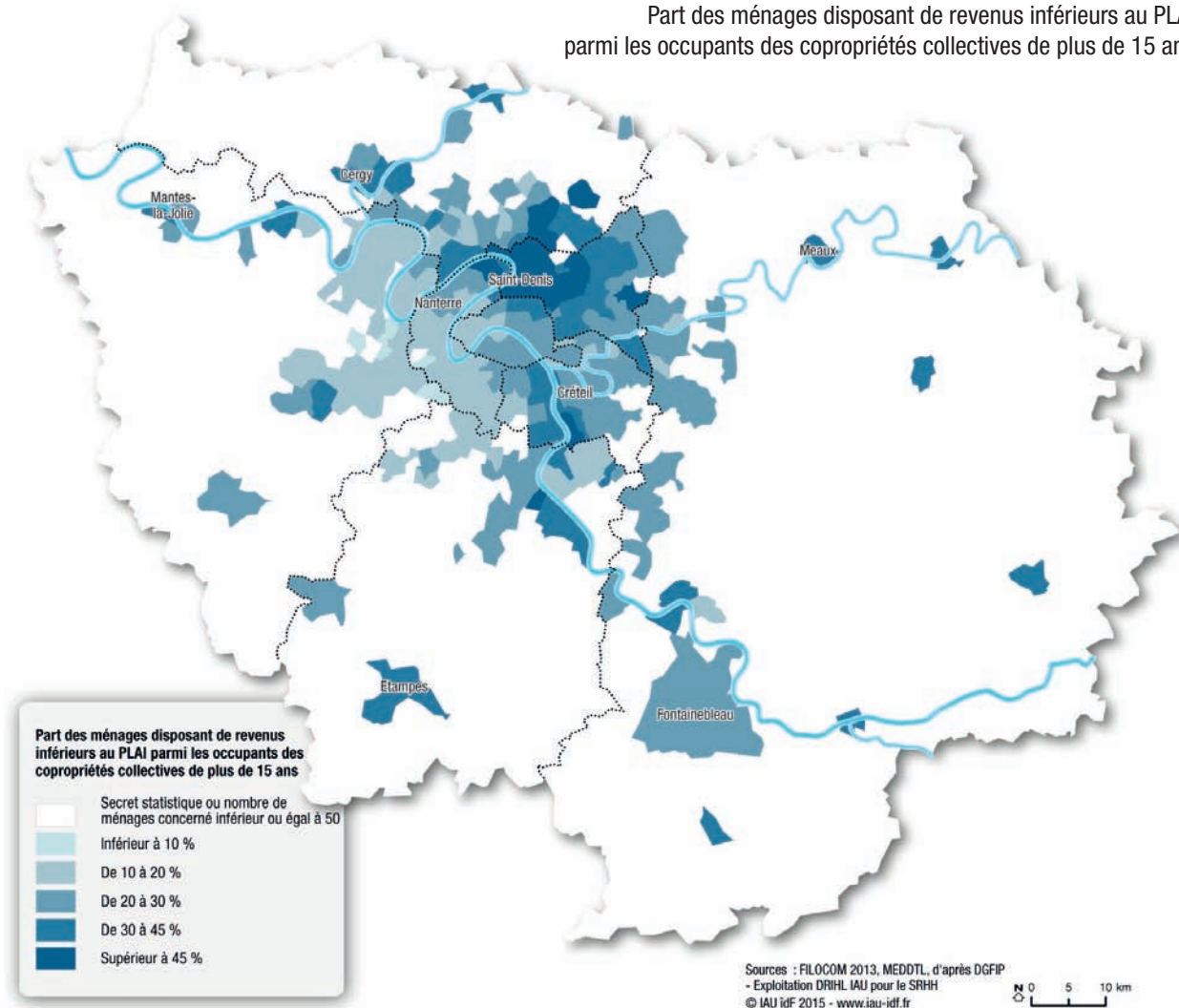
178 Les « ORI » remplacent les « périmètres de restauration immobilière » issus de la loi Malraux. Elles consistent « en des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles. » Elles peuvent porter sur un immeuble ou un groupe d'immeubles, mais doivent pouvoir justifier de travaux d'utilité publique. Initiées par la commune, elles imposent aux propriétaires des obligations de remise en état d'habitabilité d'immeubles sous Déclaration d'Utilité Publique, à partir d'un programme de travaux défini, à réaliser dans un délai fixé. Le propriétaire peut user de son droit de délaissement s'il ne peut ou ne souhaite pas réaliser les travaux. S'il refuse d'agir, il pourra être exproprié. L'ORI est le seul dispositif contraignant hors mesure de police utilisable envers le propriétaire pour la réhabilitation d'un immeuble dégradé.

179 Créée en 1970 pour résorber les bidonvilles, la « RHI » est une opération sous maîtrise d'ouvrage publique locale visant à traiter les immeubles dangereux ou insalubres irrémédiables et définitivement interdits à l'habitation par acquisition sous DUP. Elle permet de protéger et de reloger les occupants et de produire des logements sociaux sur les terrains libérés. L'expropriation des immeubles est faite dans des conditions dérogatoires du droit commun, la valeur de l'immeuble étant celle du terrain nu. Une circulaire du 5 mai 2003 crée la possibilité des RHI multi sites, plus adaptées aux situations urbaines rencontrées et permet une meilleure couverture du déficit foncier et la prise en compte de tous les coûts induits dans les bilans d'opérations.

3.4.2 L'Île-de-France, un enjeu spécifique de veille et de traitement des copropriétés dégradées

Les enjeux de traitement des copropriétés en difficulté¹⁸⁰ sont spécifiques en Île-de-France, à la fois par les volumes de parc concernés et par la diversité des problématiques techniques, sociales et urbaines qu'ils recouvrent. Selon FILOCOM, près de 2,1 millions de logements relevaient du statut de la copropriété en Île-de-France en 2013, dont près de 1,8 millions dans le parc de plus de 15 ans. D'après les estimations de l'Anah, 20% des copropriétés franciliennes seraient en situation de fragilité, représentant 40% des copropriétés de ce type à l'échelle nationale. Près de 23 000 copropriétés seraient classées comme potentiellement en situation de fragilité et près de 18 000 en situation de vulnérabilité. 35 000 seraient à surveiller.

Part des ménages disposant de revenus inférieurs au PLAI parmi les occupants des copropriétés collectives de plus de 15 ans



DES ENJEUX DIVERS, DE LA PETITE COPROPRIÉTÉ ANCIENNE AUX GRANDES COPROPRIÉTÉS RÉCENTES

- **Le premier parc concerné par de fortes concentrations d'habitat dégradé ou insalubre est celui des copropriétés anciennes**
Obsolescence du bâti et défaut d'entretien ; complexité juridique des copropriétés et difficultés de gestion ; processus de ségrégation urbaine et paupérisation de l'occupation ; pratiques indélicates des bailleurs se conjuguent dans certaines copropriétés et entraînent des dynamiques de dégradation qui peuvent conduire à une déqualification durable de certains immeubles anciens. Des marchands de sommeil quasi professionnels accélèrent parfois cette dégradation en divisant en petites surfaces des immeubles collectifs afin de les louer en chambres et d'en maximiser le rendement locatif, créant de fait des situations de sur-occupation aggravées et conduisant inévitablement à une dégradation rapide du bâti et à la création de logements répondant aux critères de l'indignité. Les conditions de vie et certains usages des habitants (sur-occupation, occlusion des aérations...) venant souvent aggraver leur situation... L'Île-de-France compte ainsi près de 1,8 millions de logements situés dans des copropriétés de plus de 15 ans dont près de la moitié datant d'avant 1949, 34% de 1950 à 1975. Parmi leurs occupants 450 000 ont des revenus inférieurs aux plafonds PLAI dont 300 000 locataires et 150 000 propriétaires. 400 000 propriétaires de copropriétés sont éligibles aux aides de l'Anah.

180 Inspiré des typologies établies à l'échelle nationale par B. Herbert (ANIL), guide méthodologique de l'Anah « Traitement des copropriétés en difficulté en opération programmée »

- **Les copropriétés semi-récentes et récentes en situation de fragilité : une bombe à retardement**

Au-delà des enjeux de dégradation des copropriétés anciennes, construites avant 1915 qui relèvent de l'insalubrité ou du péril, l'Île-de-France fait face à une problématique particulièrement complexe de traitement de certaines copropriétés récentes ou semi-récentes¹⁸¹ dont le repérage amont, avant l'apparition des difficultés est compliqué. La copropriété dégradée se définit en dynamique par le jeu de multiples facteurs, techniques, financiers, sociaux et juridiques qui évoluent en permanence et alimentent une spirale de dégradation que la réactivité du marché privé et l'absence de maîtrise possible du peuplement accélèrent. Le moindre accident dans la gestion d'une copropriété peut ainsi enclencher un processus de dégradation qui s'auto alimente : les plus aisés, ceux qui en ont les moyens, quittent la copropriété et petit à petit ne restent plus que ceux qui n'ont pas eu les moyens d'accéder à une autre solution de logement, en propriété comme en location.

Un grand nombre de copropriétés font face à « un effet de ciseaux »¹⁸² entre plusieurs cycles contradictoires. Un cycle technique, où l'obsolescence de composants techniques de bâtiments de plus de 30 ans entraîne des besoins de réinvestissement. Un cycle générationnel, qui entraîne un renouvellement et une paupérisation de la population (les propriétaires ayant fini de rembourser leur bien se voyant remplacer par des ménages ayant dû consentir un endettement important pour acquérir). Un cycle urbain et sociologique qui induit des risques de perte d'attractivité. Certaines, notamment parmi celles construites entre 1965 et 1985, connaissent ainsi une désaffection des publics les plus solvables : résidences éloignées des transports, valorisées à l'époque du « tout voiture », ou bâtiments aux conceptions architecturales peu soucieuses des usages des habitants. Et un cycle énergétique : avec la montée prévisible des charges, beaucoup de « passoires thermiques » vont coûter de plus en plus cher à chauffer et pourraient être délaissées par ceux qui auront le choix de partir en cas de non-réalisation des travaux d'isolation nécessaires. L'identification précoce des copropriétés pour lesquelles ces cycles contradictoires généreront des difficultés est aujourd'hui un enjeu prégnant des politiques locales de l'habitat, tant il est décisif d'intervenir en amont d'éventuelles dégradations.

Ces inquiétudes peuvent toucher un parc plus récent encore. La production, ces dernières années, de petites copropriétés produites avec l'aide de multiples dispositifs de soutien à l'accession sociale dans des territoires de faible valorisation et commercialisées en majorité auprès d'accédants modestes, sous-estimant parfois le coût réel de la propriété, n'est pas sans inquiéter les acteurs de ces territoires.

Des grandes copropriétés des années 1970 : des points durs identifiés (Grigny, Clichy, ...) :

Quelques grandes copropriétés emblématiques, telles Grigny 2 ou Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois montrent les difficultés que peuvent rencontrer certaines grandes copropriétés bâties à la fin des années 1960 en Île-de-France sur le même modèle que les grands ensembles sociaux de la même époque et victimes des mêmes processus de spécialisation sociale que ces derniers, sans la capacité d'accompagnement que peuvent offrir les bailleurs sociaux à leurs occupants.

Ces copropriétés bâties en grande partie à la fin des années 1960 ont été victimes d'un processus de dévalorisation de leur marché et de leur environnement (proximité du quartier d'habitat social de la Grande Borne pour Grigny2, absence d'insertion urbaine pour le Bas-Clichy) et d'un manque de capacité de financement et de réalisation de travaux depuis des années. La structure juridique de la copropriété s'est de plus avérée totalement inadaptée à la gestion de ces ensembles urbains complexes et massifs, aux charges courantes élevées (espaces publics importants, équipements ou système de chauffage partagés par plusieurs syndicats de copropriété...). Grigny, par exemple, avec plus de 5 000 logements et 105 immeubles, 29 syndicats de copropriétaires (1 syndicat principal assurant la gestion des espaces et des réseaux communs et 28 syndicats secondaires correspondant à différents groupes d'immeubles), est une des plus grandes copropriétés de France.

Victimes de commercialisation défailante, n'ayant pas atteint les cibles de clientèle espérées, ces copropriétés ont alors progressivement connu des processus de spécialisation sociale, et se sont paupérisées avec le temps et les reventes successives, des ménages de plus en plus modestes remplaçant les sortants, à Grigny 2 97% des occupants relèvent ainsi des plafonds PLAI (enquête sociale). Dans les dernières périodes, avec la pression forte sur le marché immobilier, certaines de ces copropriétés ont été investies par des marchands de sommeil qui ont contribué à l'accélération de leur dégradation. Ainsi à Grigny, une enquête sociale a dénombré près de 17 000 habitants, là où le recensement n'en dénombrait que 12 000.

181 A ce sujet lire l'étude de l'Anah sur « Les copropriétés construites entre 1950 et 1984, caractéristiques et principales pathologies », novembre 2010

182 Effet de ciseaux analysé par René Bresson (Urbanis) dans l'« Evaluation des plans de sauvegarde des copropriétés » (DHUP / MEEDAT), avril 2009

UN REDRESSEMENT PARTICULIÈREMENT DIFFICILE À IMPULSER

L'impact des dispositifs de traitement des copropriétés (Plan de sauvegarde, OPAH copropriétés) reste limité. Leur redressement est entravé par la complexité de ce statut juridique (prise de décision des AG, gestion des espaces et des équipements communs laborieuses...) et a longtemps été freiné par le régime de la loi de 1965 sur les copropriétés, dénoncé comme un carcan par les opérateurs qui rendaient très compliqué les prises de décisions en assemblée générale. Le repérage souvent tardif des problèmes des copropriétés (dettes et dégradations techniques déjà importantes), leur situation financière et le coût des dispositifs (portage de lots sur de longues durées, coûts de gestion élevés) limitent également souvent la portée des outils curatifs existants.

L'intervention sur les copropriétés devrait cependant être améliorée par la mise en œuvre de la loi pour un Accès au Logement et un Urbanisme Renforcé (ALUR- 24 mars 2014) qui a modifié le cadre et les règles de majorité pour le vote des travaux nécessaires à la mise en conformité du bâti, la conservation de l'immeuble ou la santé de ses occupants, et institué de nouveaux outils de simplification et de connaissance de ce parc (immatriculation imposée des copropriétés dans un registre national, avec obligations annuelles de transmission d'informations ; nouvelles règles d'information des acquéreurs, encadrement renforcé de l'action des syndicats, ou création d'un fond de travaux, dispositif d'alerte des impayés...).

De plus les collectivités sont de plus en plus sensibilisées à ces enjeux de prophylaxie qui peuvent être sources d'efficacité et d'économie (plus l'intervention est tardive sur des copropriétés en difficulté plus elle peut être coûteuse). Plusieurs collectivités locales se sont engagées dans des outils de veille sur les copropriétés, pouvant être financés par l'Anah dans le cadre de dispositifs de veille et d'observation des copropriétés (VOC). Certaines collectivités ont élaboré des conventions visant à mettre en place des programmes opérationnels de prévention et d'accompagnement des copropriétés (POPAC), outil expérimental de l'Anah permettant d'intervenir en prévention pour repérer les copropriétés fragiles ou en accompagnement à l'issue d'interventions classiques sur les copropriétés (Opah-CD, Plan de sauvegarde notamment). Actuellement 13 collectivités se sont engagées dans des dispositifs expérimentaux de l'Anah dont la Ca du Val-Maubuée, la Ca de Saint-Quentin-en-Yvelines, la Ca du Val-d'Orge, d'Evry, Epinay-sous-Sénart, Vitry...

• Un nouvel outil partenarial : l'ORCOD-IN

Créé par la loi ALUR, l'opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) s'inscrit dans la volonté de permettre un traitement d'ensemble des difficultés d'une copropriété par une approche plus globale de ces dysfonctionnements, dans le but de mieux coordonner les interventions des différents acteurs – réhabilitation du bâti, portage immobilier, actions d'aménagement ou d'accompagnement social... - et d'agir à une échelle plus opérante. Le champ d'action des ORCOD n'est ainsi pas limité à la(es) copropriété(s) en difficulté mais peut-être inscrit dans un périmètre plus large jugé pertinent. Les ORCOD peuvent être initiées par l'Etat, les collectivités ou les EPCI et donnent lieu à une convention entre partenaires publics désignant un opérateur de mise en œuvre. Tirant la leçon des échecs passés des outils insuffisamment coercitifs, ces opérations peuvent être accompagnées d'un droit de préemption urbain renforcé. La loi ALUR prévoyait que dans certaines situations aux enjeux particulièrement complexes, des ORCOD soient déclarées d'intérêt national (ORCOD-IN) et bénéficient de dispositions exceptionnelles : création associée d'une OIN aménagement, mobilisation préférentielle des contingents réservataires, délai impératif de visite des agents de polices de l'habitat et assistance d'un EPF d'Etat. En Île-de-France l'EPFIF bénéficie de l'appui de l'AFTRP.

Le 28 janvier 2015, la première ORCOD-IN francilienne a été créée à Clichy-sous-Bois et fait l'objet d'une convention partenariale signée par le Conseil régional, le Conseil départemental, la Communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil, Ville de Clichy, Anru, Anah, EPFIF, ARS, Ministère de la Justice, CDC et Etat C'est bien dans cette dynamique que le quartier du bas Clichy qui accueille les copropriétés emblématiques du Chêne pointu, a été qualifié par décret en ORCOD d'intérêt national. Une ORCOD-IN est également en préfiguration pour la copropriété de Grigny 2.

La mise en œuvre de ces deux opérations aura des impacts d'échelle régionale auxquels l'ensemble des acteurs doivent faire face et notamment en termes de relogement et d'accompagnement social. Le nombre de relogements induits par le projet de Clichy-sous-Bois est ainsi estimé entre 500 et 1000 sur 10 ans, pour 3 500 logements au sein du périmètre. Les enquêtes montrent que parmi leurs occupants, une minorité peut se maintenir dans le statut de la propriété.

QUALITÉ DE L'HABITAT ET DU CADRE DE VIE, DES RÉALITÉS DISPARATES

SYNTHÈSE DES ENJEUX

LE LOGEMENT ET L'ACCÈS À L'EMPLOI, LES MOBILITÉS QUOTIDIENNES :

- Il faut en moyenne 41 minutes aux actifs franciliens pour rejoindre leur lieu de travail, mais plus d'une heure pour un francilien sur 5
- Cela tient à une forte concentration de d'emploi, notamment dans le cœur et l'ouest de l'agglomération. Un déséquilibre que les documents d'urbanisme visent à atténuer (SDRIF)
- Hors navette domicile-emploi : des pratiques quotidiennes très axées sur la proximité et un renforcement des polarités de grande couronne
- Des politiques engagées en faveur d'une plus grande articulation entre développement de logements et aménagement (GP3, plan de mobilisation de l'Etat pour le logement, partenariat SNI-SGP pour l'aménagement autour des nouvelles gares, prochaines aides aux maires bâtisseurs)

UN PARC DONT L'INSERTION URBAINE ET LA QUALITÉ S'AMÉLIORE, DES OPPORTUNITÉS FORTES POUR L'AVENIR :

- Les impératifs du développement durable sont pleinement intégrés qu'il s'agisse :
 - des normes applicables à la construction neuve gage d'un bon niveau de qualité ;
 - des pratiques et des exigences nouvelles en matière d'aménagement (éco-quartiers, Nouveaux quartiers urbains...),
- Des opportunités fortes de création de quartiers de qualité autour du développement du NGP, mais des inquiétudes de la part des opérateurs du logement spécifique et de l'hébergement face aux effets de concurrence foncière
- Avec le PNRU (Programme national de rénovation urbaine), un effort sans précédent a été engagé au bénéfice de 126 quartiers d'habitat social franciliens et devrait se poursuivre. Si le cadre de vie de ces quartiers a été métamorphosé, la diversification des logements (et du profil social des habitants) qui les compose reste néanmoins modeste.

UNE URBANISATION DENSE ET ANCIENNE QUI SE TRADUIT PAR D'IMPORTANT VOLUMES DE PARC À TRAITER :

- Un parc ancien qui s'est amélioré, mais un grand nombre de logements occupés par des ménages modestes qui n'ont pas toujours les moyens de les entretenir (740 000 occupants sous les plafonds PLAI dans le parc de plus de 15 ans)
- De forts enjeux d'adaptation au vieillissement
- La rénovation énergétique du parc, un enjeu, sanitaire et économique, majeur : 360 000 ménages en situation de précarité énergétique
- Des enjeux techniques et financiers complexes de réhabilitation du parc social, et notamment en ce qui concerne la capacité des bailleurs à faire face au désamiantage d'une partie de leur parc

DES DYNAMIQUES DE DÉGRADATION DE L'HABITAT INSCRITES DANS UN MARCHÉ IMMOBILIER TRÈS TENDU ET HIÉRARCHISÉ :

- Un habitat indigne prégnant : un marché refuge pour les plus fragiles des candidats au logement
- Les copropriétés fragiles et dégradées en Île-de-France, une bombe à retardement ?
- Des processus de recomposition permanente d'une offre refuge pour faire face à l'ampleur des besoins des ménages captifs de ce sous marché.

DE NOUVELLES PRATIQUES RÉSIDENTIELLES, DES INNOVATIONS PORTÉES PAR LES HABITANTS :

- Ces dernières années, des opérations d'habitat participatif ou des montages innovants de partage ou de transformation du logement se font jour. Si les volumes produits restent marginaux, ces initiatives témoignent des aspirations croissantes des habitants pour des pratiques collaboratives et personnalisées.

DES BESOINS DE CONNAISSANCE ET DES OUTILS DE VEILLE À RENFORCER

- Les mutations du tissu pavillonnaire : entre opportunités et risque de dégradation
- L'identification précoce des besoins locaux d'adaptation, d'amélioration du parc privé
- Le repérage amont des dégradations liées à l'habitat indigne
- Le repérage des copropriétés fragiles
- L'observation des marchés fonciers locaux: veille sur l'évolution des prix et des volumes d'activité

GLOSSAIRE DES SIGLES ET SOURCES STATISTIQUES

Liste des sigles utilisés

ACD	Accords collectifs départementaux
ACT	Appartement de coordination thérapeutique
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADIL	Agence départementale d'information sur le logement
AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne
AGLS	Aide à la gestion locative sociale
AIVS	Agence immobilière à vocation sociale
ALF	Allocation logement à caractère familial
ALS	Allocation logement à caractère social
Alur	Accès au logement et un urbanisme rénové
Anah	Agence nationale de l'habitat
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AORIF	Association des organismes HLM de la région Île-de-France
APL	Aide personnalisée au logement
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASLL	Accompagnement social lié au logement
AVDL	Accompagnement vers et dans le logement
BBC	Bâtiment basse consommation
BOP	Budget opérationnel de programme
CA	Communauté d'agglomération
Cada	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAFDA	Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDAPL	Commission départementale des aides publiques au logement
CDT	Contrat de développement territorial
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHS	Centre d'hébergement et de stabilisation
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
CHUDA	Centres d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CLE	Cautions locatives étudiante
CLIL	Commission locale d'impayés locatifs
COMED	Commission de médiation départementale
CP	Contingent préfectoral
CPER	Contrat de plan Etat Région
CPH	Centre provisoire d'hébergement
CPIP	Conseiller pénitentiaire d'insertion professionnelle
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CRHL	Comité régional de l'hébergement et du logement
DAHO	Droit à l'hébergement opposable
DALO	Droit au logement opposable
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
EHPA	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées
EHPAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EMPP	Equipe mobile psychiatrie précarité

ENL	Enquête nationale sur le logement
EPA	Etablissement public d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
EPFIF	Etablissement public foncier d'Île-de-France
EPL	Entreprise publique locale
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
ESMS	Etablissements et services médico-sociaux
ETP	Equivalent temps plein
EVS	Enquête de veille sociale
FAM	Foyer d'accueil médicalisé
FAP	Fondation Abbé Pierre
FJT	Foyer de jeunes travailleurs
FNAVDL	Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
FTM	Foyer de travailleurs migrants
GC	Grande couronne
GRL	Garantie des risques locatifs
GUL	Garantie universelle des loyers
HA	Hectare
HLM	Habitation à loyer modéré
HLMO	Habitation à loyer modéré ordinaire
IAU	Institut d'aménagement et d'urbanisme
IDF	Île-de-France
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LAM	Lit d'accueil médicalisé
LHSS	Lit halte soins santé
Maptam	Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles
MAS	Maison d'accueil spécialisé
MGP	Métropole du Grand Paris
MIE	Mineur isolé étranger
MLLE	Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
MOS	Mode d'occupation des sols
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
NAF	Naturel, agricole et forestier
NGP	Nouveau Grand Paris
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
NQU	Nouveau quartier urbain
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OIN	Opération d'intérêt national
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH RU	Opération programmée d'amélioration de l'habitat rénovation urbaine
OPH	Office public de l'habitat
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
ORCOD	Opération de requalification des copropriétés dégradées
PAOMIE	Permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers
PARSA	Plan d'action renforcée pour les sans abri
PASS	Permanence d'accès aux soins de santé
PC	Petite couronne
PCET	Plan climat-énergie territorial
PDAHI	Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDUIF	Plan de déplacements urbains d'Île-de-France

PHI	Procédures habitat indigne (base de données DRIHL)
PHRH	Pôle hébergement et réservation hôtelière
PIG	Programme d'intérêt général
PIL	Procédure intégrée pour le logement
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PMHH	Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
PNR	Parc naturel régional
PNRU	Programme national pour la rénovation urbaine
POPAC	Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés
PPPI	Parc privé potentiellement indigne
PRAHI	Plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PRU	Projet de rénovation urbaine
PTFTM	Plan de transformation des foyers de travailleurs migrants
PTZ	Prêt à taux zéro
PU DALO	Prioritaire et unique DALO
PUP	Projet urbain partenarial
QPV	Quartier politique de la ville
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RGP	Recensement général de la population
RHVS	Résidence hôtelière à vocation sociale
RPLS	Répertoire sur le Parc Locatif Social
RS	Résidence sociale
RSA	Revenu de solidarité active
RS-FJT	Résidence sociale - Foyer de jeunes travailleurs
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDF	Sans domicile fixe
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SEM	Société d'économie mixte
SH	Surface habitable
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SNE	Système national d'enregistrement
SRCAE	Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRLE	Schéma régional du logement étudiant
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
SYPLO	Système priorité logement
TCSP	Transport en commun en site propre
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TOL	Territorialisation de l'offre de logements
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UC	Unité de consommation
USH	Union Sociale pour l'Habitat
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

Sources statistiques

Chambre des Notaires de Paris

- Base d'informations économiques notariales (BIEN) au 31/12/2014

Insee

- Estimation de population au 1^{er} janvier 2014
- Recensement de la population (RP) : 1962, 1968, 1975, 1982, 1990, 1999, 2006 à 2012
- Enquête logement (ENL) : 1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 2002, 2006 et 2013
- Fichier localisé social et fiscal (Filosofi) : 2012
- Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) : 2012
- Revenus disponibles localisés : 2011

IAU îdF

- Mode d'occupation du sol (MOS) : 1982, 1994, 2003, 2008, 2012
- Evaluation environnementale du Sdrif : 2013

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement - Drihl

- Service des observatoires, des études et des évaluations (Soee) :
 - Fichier du numéro unique régional (FNUR) au 31/12/2013 et 31/12/2014
 - Fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess) au 31/12/2014
 - Inventaire SRU au 01/01/2012
 - Fichiers Camus-Garcia : données 2003-2009
 - Bilans 2010 et 2011 du comité régional de l'habitat (CRH)
 - Bilan 2014 du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHL)
 - Programmes locaux de l'habitat (PLH) arrêtés à mars 2015
 - Schémas départementaux pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage
- Service de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI)
 - Nuitées hôtelières financées par l'Etat
- Service de l'accès au logement et prévention des expulsions (SALPE)
 - Statistiques sur les expulsions, 2013

Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement - Driea

- Répertoire du parc locatif social (RPLS) : 2012, 2013, 2014
- Enquête globale des transports (EGT) : 2010

Direction générale des Finances publiques - DGFIP

- Fichier des logements à la commune (Filocom) : 2001, 2011, 2013 (exploitations Drihl, études pour le CRIF dans le cadre d'Ateliers étudiants IUP en partenariat IAU, Cerema, Adil 94)
- Fichiers fonciers (Majic) : 2013

Agence nationale de l'amélioration de l'habitat - Anah

- Parc privé potentiellement indigne (PPPI) : 2011
- Données info centre Anah 2014

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), données 2012

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), données 2012

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), données 2012

Service de l'observation et des statistiques (SOeS)

- Sitadel 2 : données arrêtées au premier trimestre 2015

Observatoire du logement social en Île-de-France (OLS)

- Données repères : 2012, 2013

Groupe de recherche sur l'économie, la construction et l'aménagement (Grecam)

- Commercialisation des logements neufs : données arrêtées au 30/09/2014
- Exploitation de Trouillart Emmanuel, La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France entre 1984 et 2012

Direction générale des impôts (DGI)

- Impôt sur le revenu des communes (Ircm) : données 1996 à 2012

Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) : données 2002 à 2014

Ministère de l'Égalité, des Territoires et du Logement

- Info DALO, chiffres arrêtés au 17/02/2015
- Enquête occupation du parc social (OPS) : 2012

Observatoire régional de la sante d'Île-de-France (ORS)

- L'Offre en établissements pour les personnes âgées en Île-de-France : données 2013

Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)

- Projets de rénovation urbaine
- Enquête livraison au 31/12/2013
- Enquête relogement, insertion, gestion de proximité, 30/06/2014

