

Le logement des publics prioritaires dans la Métropole du Grand Paris et en Île-de-France

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

Quatre constats peuvent être dressés en Île-de-France et structurent ce portrait régional :

1. Des difficultés d'accès à un logement abordable toujours plus pressantes.
2. Un parc social inégalement réparti.
3. Une amélioration des conditions d'accès au logement social des ménages prioritaires, malgré des chiffres contestables.
4. Des attributions plus favorables aux ménages prioritaires, notamment pour les PU DALO, mais toujours insuffisantes et inégalement réparties.

Portrait de territoire

La cartographie institutionnelle francilienne est soumise à d'importants changements depuis la loi de 2010 relative au Grand Paris. Les lois MAPTAM¹ et NOTRe² de 2014 et 2015 ont encouragé les rapprochements intercommunaux, en particulier dans le Grand Paris, mais aussi en grande couronne. En 2019, la région Île-de-France réunit 54 EPCI :

- 19 Communautés d'Agglomération ;
- 33 Communautés de Communes ;
- 1 Communauté Urbaine (CU Grand Paris Seine et Oise, seule intercommunalité de grande couronne de plus de 400 000 habitants) ;
- 1 Métropole (Métropole du Grand Paris, 7,2 millions d'habitants, soit 58 % des Franciliens) établie depuis le 1^{er} janvier 2016, réunissant 131 communes dans 12 Etablissements publics territoriaux (EPT).

Ces transformations institutionnelles doivent contribuer à favoriser l'accès au logement des ménages prioritaires, conformément aux obligations légales renforcées ces dernières années à l'échelle nationale (lois Besson, DALO, Egalité & Citoyenneté). Ceci est d'autant plus important que **l'Île-de-France** (12,21 millions d'habitats en 2019, 18 % de la population nationale), **région où le niveau de vie médian est le plus important** (22 640 € annuel en 2015, contre 20 490 € au niveau national), **est également une des plus inégalitaires** avec un rapport inter-décile des revenus (D9/D1) le plus élevé après celui de La Réunion (4,5 contre 3,5 à l'échelle nationale).³

Le taux de pauvreté francilien, caractérisé par la proportion de personnes disposant d'un niveau de vie inférieur à 1 008 € par mois, atteint 15,9 % (contre 15,3 % en France en 2014, Outre-Mer compris)⁴. Ce taux varie du simple au triple d'un département francilien à l'autre : avec un habitant sur trois en situation de pauvreté en Seine-Saint-Denis, contre 9,5 % dans les Yvelines. Ces disparités départementales masquent en outre des inégalités infra-départementales. Ainsi, dans le Val-de-Marne, plusieurs communes comptent plus d'un quart de ménages pauvres, contre 16,2 % à l'échelle du département⁵.

Dans ce contexte d'inégalités territoriales, la situation de tension observée en termes d'accès au logement à l'échelle régionale et en particulier dans la zone métropolitaine centrale est un phénomène largement connu⁶. Elle s'illustre par des chiffres inquiétants : la région concentre 33 % des personnes vivant en bidonvilles en France, 27 % des assignations pour expulsions et 41 % des expulsions effectives, 58 % des recours DALO et 64 % des recours DAHO, 72 % des ménages reconnus « prioritaires et urgents » et restant à reloger au titre du DALO, 63 % des situations de surpeuplement accentué, 84 % des nuitées hôtelières⁷...

¹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Loi du 7 août 2015 de nouvelle organisation territoriale de la République.

³ *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2018 - Insee Références, p. 143.

⁴ En Île-de-France, la pauvreté s'est intensifiée dans les territoires déjà les plus exposés, INSEE Analyses Île-de-France, 21 décembre 2017.

⁵ Idem.

⁶ Cf. Cour de comptes, *Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*, 2015.

⁷ Ensemble des chiffres à fin 2017.

Accès au logement abordable : des difficultés toujours plus pressantes en Île-de-France

TENSION CROISSANTE SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT FRANCILIEN, MALGRÉ L'AUGMENTATION DU PARC DISPONIBLE

Les efforts de construction de logements (privés comme sociaux) sont guidés par le Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH) adopté en 2017, en accord avec le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) et piloté par le Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement de la DRIHL (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement).

Des efforts sont à souligner depuis la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris qui a fixé un objectif annuel de 70 000 nouveaux logements en Île-de-France. On observe une augmentation des constructions neuves jusqu'à une période récente. 2017 a été une année record avec 95 157 logements autorisés à l'échelle régionale, alors que la moyenne 2013-2017 était de 74 600 logements. Une baisse est notable en 2018 avec 89 200 logements autorisés (- 9,3 % en un an) et 78 400 mises en chantier (- 5,1 % en un an)¹.

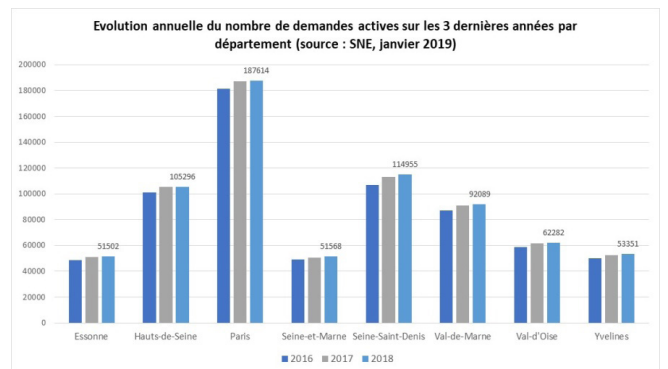
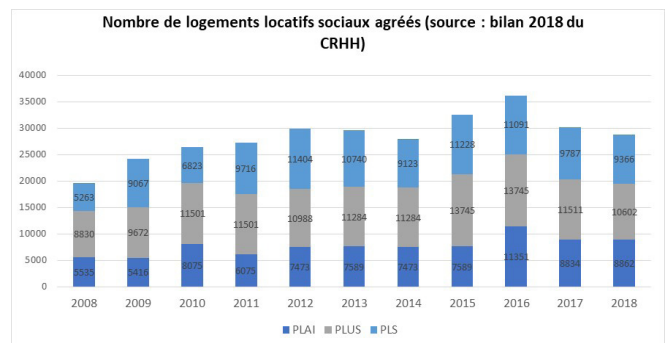
Les constructions et la fluidification du parc de logements abordables sont rendues d'autant plus nécessaires que la croissance continue des prix fonciers et immobiliers franciliens restreint l'accès au logement des ménages, et en particulier des plus modestes, et limite leurs possibilités de choix. « En 20 ans, les prix au mètre carré ont été multipliés par 3,7 à Paris, par 3 dans les départements limitrophes et 2,4 dans ceux de grande couronne », remarque Gérard Lacoste à partir des données de la Chambre des Notaires de Paris.² L'ancien directeur adjoint de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) d'Île-de-France note également un allongement constant de la durée d'occupation des logements dans les dernières années et ce, autant pour les propriétaires que pour les locataires privés ou sociaux. Il rappelle enfin que l'augmentation des inégalités de revenus, l'allongement des durées d'emprunt et les taux exceptionnellement bas accroissent les inégalités d'accès à la propriété et contribuent au maintien de la hausse des prix, tout en accentuant les inégalités territoriales.

¹ DRIEA Île-de-France, La construction de logements en Île-de-France : Note de conjoncture trimestrielle de janvier 2019.

² Lacoste, G. (14 mai 2018), « 20 ans de hausse des prix immobiliers en Île-de-France : à qui la faute ? », *Politique du logement* (revue en ligne).

UN OFFRE SOCIALE INSUFFISANTE FACE À UNE DEMANDE LOCATIVE SOCIALE TOUJOURS CROISSANTE

Les prix fonciers et immobiliers locatifs ou en accession contraignent l'accès au logement et les parcours résidentiels des ménages. **Le marché privé n'est pas accessible à une part significative des ménages et le logement social porte de fait une lourde responsabilité pour le logement des plus modestes.**



Après un pic en 2016, l'effort de production qui avait été amorcé, n'a pas été poursuivi : seulement 28 830 logements ont été agréés en 2018, contre 30 183 en 2017 et 35 977 en 2016. Or, dans le même temps, la file d'attente à l'entrée dans le parc locatif social continue à s'allonger. Au 31/12/2018, on enregistrait 718 657 demandes actives en Île-de-France, soit une hausse de 5,1 % en deux ans. Face à cela, seules 73 285 attributions avaient été proposées (source : bilan CRHH). À peine plus d'un demandeur sur 10 avait obtenu satisfaction. Leur nombre avait aussi fortement chuté au cours de ces deux années (- 14,5 % en deux ans). Cette dégradation de la capacité d'attribution du secteur HLM a des causes conjoncturelles, notamment l'allongement des délais de livraison des opérations neuves et les retards de mise en œuvre de certaines opérations de

rénovation urbaine. Mais c'est avant tout la forte baisse de la mobilité des locataires HLM qui en est à l'origine. Bloqués dans leurs parcours résidentiels par la montée des prix et des loyers, et pour une bonne part d'entre eux par la dégradation de leurs conditions sociales et économiques, les locataires restent plus longtemps dans le logement qu'ils occupent. Alors que la pression du marché rendrait d'autant plus nécessaire une accélération des mises en service, c'est malheureusement l'évolution inverse qui est observée.

UNE CONCENTRATION STRUCTURELLE DU PARC SOCIAL

Au 1^{er} janvier 2018, le parc locatif social francilien comptait 1 284 372 logements, soit 25,7 % du parc locatif social français¹. Au total 130 organismes HLM se partagent la gestion du parc social francilien². Ils se répartissent en une cinquantaine d'offices HLM, autant de SA HLM et une trentaine de SEM ou coopératives HLM³.

PARC LOCATIF SOCIAL DANS LES DÉPARTEMENTS D'ÎLE-DE-FRANCE

Département	Nombre de logements du parc locatif social ⁴ (RPLS 2018)	En % des RP (Insee 2015)
75 Paris	228 489	18,0 %
77 Seine-et-Marne	100 659	16,3 %
78 Yvelines	120 309	19,0 %
91 Essonne	116 508	19,4 %
92 Hauts-de-Seine	200 023	24,9 %
93 Seine-Saint-Denis	223 916	31,9 %
94 Val-de-Marne	172 904	27,3 %
95 Val d'Oise	121 564	23,4 %
Île-de-France	1 284 372	22,2 %

La structure francilienne du parc HLM est encore fortement marquée par la fracture historique entre l'Est francilien (traditionnellement plus industriel et populaire) et l'Ouest parisien (plus résidentiel et bourgeois). Cette inégalité territoriale structurelle se retrouve à dif-

férentes échelles. Si Paris a produit une offre nouvelle importante en logements locatifs sociaux entre 2001 et 2017⁵, ce sont les arrondissements déjà les plus pourvus traditionnellement qui continuent de concentrer l'offre (les 20^e, 19^e et 13^e arrondissements concentrent près de la moitié de la totalité du parc locatif social parisien).

Cette concentration du parc social est régulièrement dénoncée dans certaines communes populaires, principalement de la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. La loi SRU de 2000 a certes favorisé l'augmentation de l'offre HLM dans les communes qui en étaient le moins pourvues, mais elle n'a pas encore significativement inversé la concentration du parc social dans certains territoires. Ainsi, 200 communes d'Île-de-France (15 %) accueillent encore 90 % du parc HLM (et 50 communes en accueillent la moitié).

De plus, la part des logements locatifs sociaux en quartiers politique de la ville (QPV) atteint 32,3 %. À l'échelle de la Métropole du Grand Paris, qui rassemble plus de 770 000 logements sociaux (soit près du quart des résidences principales), plus de la moitié des logements sociaux se concentrent dans 4 EPT (Paris, Plaine Commune, Est Ensemble, Grand Orly Seine Bièvre).

UN RÉÉQUILIBRAGE DE L'OFFRE SOCIALE IMPULSÉ PAR LA LOI SRU, ENCORE CONTRECARRÉ PAR LES STRATÉGIES COMMUNALES D'ÉVITEMENT DE CERTAINES COMMUNES

La loi SRU a encouragé la construction des logements sociaux et plus de 20 ans après sa promulgation, sa mise en œuvre reste difficile en Île-de-France. On remarque des stratégies d'évitement durables dans certaines communes franciliennes peu favorables au logement social. Les élus de quelques communes préfèrent parfois payer les amendes requises plutôt que de remplir leurs objectifs triennaux, mettant par exemple en avant leur refus de la densification. D'autres jouent sur le type de logements construits pour limiter l'accessibilité du parc social nouvellement construit aux ménages prioritaires (DALO et/ou à bas revenus). Ces stratégies politiques sont, malheureusement, souvent porteuses

¹ Commissariat général au développement durable, Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2018, novembre 2018.

² On notera que le regroupement des organismes HLM s'accroît depuis quelques années pour répondre à l'obligation dictée par la loi ELAN de fusion des organismes de moins de 12 000 logements.

³ Bilan CRHH 2018, mars 2019.

⁴ SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2018.

⁵ ADIL, Le Logement Parisien en Chiffres, octobre 2018.

électorale puisque les maires de ces communes - que l'on pourrait qualifier de « ghettos de riches » - sont régulièrement réélus car défenseurs d'un certain « entre-soi » économique, social et culturel.

102 communes soumises à la loi SRU n'ont pas respecté leur objectif quantitatif et qualitatif sur la période 2014-2016. Parmi ces dernières, 72 affichent encore des taux de logements sociaux inférieurs à 10 %. C'est le cas de « petites » communes rurales où les besoins peuvent être relativement faibles (Varredes, Morigny-Champigny, Saint-Witz, Sonchamp...), mais aussi des communes de plus grande importance comme Neuilly-sur-Seine (6,22 %), Saint-Maur-des-Fossés (7,86 %), ou Le Raincy (7,9 %).

Avec la loi ELAN, le seuil de population à partir duquel les communes d'Île-de-France situées en dehors de l'unité urbaine de Paris sont soumises aux obligations SRU est passé de 1 500 à 3 500 habitants, ce qui a conduit à exonérer 37 communes franciliennes¹. **Au 31 décembre 2018, 66 communes sont considérées carencées en Île-de-France. Elles se concentrent essentiellement dans la Métropole du Grand Paris, puisque 56 de la MGP (sur 131) ne disposent pas de 25 % de logements sociaux².** Parmi ces communes, la moitié a respecté les objectifs triennaux fixés pour 2014-2016. Sur la période 2017-2019, les municipalités doivent combler 33 % de leur déficit, 50 % pour la période 2020-2022 et 100 % d'ici à 2025.

En outre, certaines communes « en rattrapage » privilégient la production d'une offre sociale « intermédiaire » ou de logements spécifiques (de type résidence étudiantes ou foyers pour personnes âgées), limitant de fait l'accueil des familles aux ressources modestes ou reconnues prioritaires. Ainsi, 8,4 % des logements sociaux parisiens sont des PLS, contre seulement 3,3 % de PLAI.

À l'inverse, l'Établissement Public Territorial d'Est Ensemble concentre 7,9 % de logements PLAI, contre seulement 3,3 % de PLI. Autre exemple, la commune des Pavillons-sous-Bois en Seine-Saint-Denis dispose de

15,4 % de logements sociaux en 2016. Elle a rempli son dernier objectif triennal en produisant 294 logements sociaux. Cependant, entre 2002 et 2015, la ville n'a mis en service que 3 logements pour les ménages très modestes de type PLAI, contre 291 logements pour classes moyennes de type PLS³. Enfin, dans le département des Yvelines, entre 2017 et 2018, les agréments pour des logements sociaux ont progressé de 17 %, et ceux pour des logements intermédiaires ont explosé : + 63 %⁴.

Les stratégies d'évitement de l'accueil des ménages prioritaires ne concernent pas seulement les communes aisées. En effet, poursuivant un objectif de mixité sociale par la diversification de l'habitat et d'attractivité, certains territoires populaires et fortement pourvus en logement social tentent de diversifier leur parc en priviliégiant la production de logements uniquement accessibles aux classes moyennes. **Il s'agit alors d'attirer une nouvelle population alors que la demande locale aux ressources souvent très modestes n'est pas satisfaite.** Cette dernière se concentre alors dans un parc privé « social de fait », dans des conditions souvent indignes : insalubrité, surpeuplement, hébergement chez des tiers...

UNE ACCESSIBILITÉ DISCUTABLE DE L'OFFRE SOCIALE ET UNE FLUIDITÉ DES PARCOURS RÉSIDENTIELS LIMITÉE DANS LE PARC SOCIAL

Au-delà de la production et de la répartition des logements existants et nouvellement produits, la question de l'offre de logements pour les ménages modestes doit aussi s'appréhender par l'accessibilité du parc (social), sachant que fin 2017, 62,5 % des 712 000 demandeurs franciliens disposaient de ressources inférieures aux plafonds PLAI⁵.

L'Observatoire du logement social en Île-de-France fixe à moins de 6,17 €/m²/SH les loyers assimilables aux « loyers PLAI », correspondant aux loyers destinés aux ménages les plus modestes (éligibles au PLAI). 42 % des logements existants entraînent dans cette catégorie (495 378 logements), mais seulement 25 % d'entre eux

¹ Seine-et-Marne : Boissy-le-Chatel, Chauconin Neufmonthiers, Faremoutiers, Guérard, Juilly, Longperrier, Maincy, Mareuil-les-Meaux, Monthyon, Moussy-le-Neuf, Pommeuse, Pontcarré, Réau, Saâcy-sur-Marne, Saint-Augustin, Saint-Soupplets, Seine-Port, Varredes ; Yvelines : Ablis, Auffargis, Bonnelles, Bouafle, Bullion, Cernay-la-ville, Guerville, Morainvilliers, Sonchamps ; Essonne : Cheptainville, Méréville, Pussay, Saclas, Tigery Val-d'Oise : Attainville, Fontenay-en-Parisis, Puiseux-en-France, Saint-Witz, Vémars.

² APUR, Les chiffres du logement social de la Métropole du Grand Paris, note n°139, décembre 2018.

³ <http://www.transparence-logement-social.gouv.fr/>

⁴ Pour rappel, les obligations triennales incluent des proportions de PLS /PLUS/PLA-I.

⁵ SNE, 2017, <https://www.demande-logement-social.gouv.fr/statistiques/>

ont été offerts à la location (24 173 logements) en 2016. Ce constat s'explique à la fois par une rotation faible dans le parc social à bas loyer et par une production neuve insuffisante pour ce type de logement. L'offre à bas loyer se retrouve principalement dans les logements

anciens, avec un loyer moyen de 5,68 €/m² par mois pour les PLUS construits avant 1977 ; le loyer moyen des PLAI est quant à lui de 6,49 €/m² (toute année de construction confondue) et celui des PLUS construits après 1977 est de 7,02 €/m².

PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX ET LOYERS DE L'OFFRE SOCIALE EN ÎLE-DE-FRANCE

	Parc de logements	Logements offerts à la location en 2016	Taux de rotation (en %)	Loyers moyens (€ par mois)
Selon la catégorie de financements regroupés				
PLAI	44 200	5 522	6,80 %	6,49
PLUS	1 049 945	73 957	6,40 %	9,26
PLUS avant 1977	608 980	-	5,70 %	5,68
PLUS après 1977	44 965	-	7,40 %	7,02
PLS	100 925	14 461	10,90 %	9,56
PLI et divers	68 645	5 990	7,80 %	9,98
Selon le niveau de loyers¹				
≤ 6,17 €/m²	495 378	24 173	4,70 %	5,26
> 6,17 € - ≤ 7,62 €/m²	394 343	34 398	7,30 %	6,84
> 7,62 € - ≤ 11,07 €/m²	234 576	26 619	9,60 %	8,86
> 11,07 € - ≤ 16,95 €/m²	51 488	9 543	14,50 %	12,77
> 16,95 €/m²	4 059	945	13,80 %	20,37

SOURCE / Synthèse Île-de-France 2018, Observatoire du logement social en Île-de-France - données au 1^{er} janvier 2017.

UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL DES MÉNAGES PRIORITAIRES MALGRÉ DES CHIFFRES CONTESTABLES

L'insuffisance de l'offre ne peut expliquer à elle seule les difficultés d'accès au logement des ménages prioritaires à bas revenus. Deux objectifs orientent le logement des publics prioritaires : le droit au logement (opposable) d'un côté, et la mixité sociale de l'autre. Ces deux objectifs sont néanmoins entravés par des définitions et des comptabilités questionnables, et des stratégies locales d'évitement de ces publics jugés « indésirables » par certains acteurs.

La loi Besson de 1990 a, la première, défini quels étaient les ménages prioritaires au relogement prévoyant 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. »

Au travers des Plans départementaux d'accès à l'hébergement et au logement des personnes défavorisées (PDAHLPD), l'État, les Conseils Départementaux et les différents partenaires du logement définissent les mesures destinées à aider et accompagner ces ménages prioritaires dont la définition première reste relativement floue.

À la suite de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, chaque département s'est vu confier le rôle de définir plus précisément ces publics dans le cadre des Accords Collectifs Départementaux (ACD) qui fixent également des objectifs de relogement de ces ménages. Pour être identifiés comme prioritaires, les ménages doivent faire l'objet d'une « labellisation » par les services de l'État, les collectivités ou le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation, suite à un repérage par différents acteurs

¹ Périmètre d'analyse : 93 % des logements (source : fiche de synthèse Île-de-France de l'Observatoire du logement social en Île-de-France).

(services de l'État, travailleurs sociaux, structures d'hébergement, bailleurs sociaux...).

DÉFINIR LES PUBLICS PRIORITAIRES : L'EXEMPLE DU VAL-DE-MARNE ET DU VAL-D'OISE

Dans le Val-de-Marne, l'ACD définit comme prioritaires au titre du PDAHLPD, les ménages dont les ressources sont inférieures à 50 % des plafonds PLUS et relevant d'une des situations suivantes : ménages menacés d'expulsion sans relogement, concernés par un arrêté d'insalubrité, à reloger dans le cadre de la rénovation urbaine, résidant en logement non décent, en situation de suroccupation, en délai d'attente anormalement long, victimes de violence ou en situation de handicap.

Dans le Val-d'Oise, le même critère de ressources est appliqué mais les publics prioritaires doivent répondre aux critères suivants : être sortants de résidences sociales, de Foyers de Jeunes Travailleurs, de pensions de famille, de résidences accueil, et de places financées par l'aide au logement temporaire (ALT), du dispositif SOLIBAIL ; être dépourvus de logement (hors hébergé chez un tiers de façon stable) ; être en habitat indigne « formalisé » (arrêté préfectoral d'insalubrité irrémédiable) ; être menacés d'expulsion (parc privé uniquement pour reprise de logement) ; être en situation de handicap ; être victimes de violences intrafamiliales ; appartenir à une famille monoparentale¹.

En 2007, la loi DALO modifie l'approche et les obligations de relogement. Cette loi votée à l'unanimité à la suite d'un puissant mouvement de mobilisation de la société civile a introduit une obligation de résultat et plus seulement de moyens. Confiant cette responsabilité à l'État, cette loi définit désormais **six critères de priorité au relogement** et offre la possibilité pour les ménages reconnus prioritaires par une Commission de Médiation (COMED) d'introduire des recours contentieux en l'absence de proposition de relogement dans les délais légaux. Au contraire de la labellisation au titre des ACD, la reconnaissance du caractère « prioritaire et urgent » par une COMED DALO ouvre des droits qui peuvent ainsi faire l'objet d'un contentieux spécifique afin de contraindre l'État à respecter le droit au logement. **En 10 ans, plus de 100 000 ménages PU DALO ont été relogés en Île-de-France.**

Fin 2018, on compte environ 55 000 ménages reconnus PU DALO en attente de relogement, dont 36 000 disposant d'une demande de logement active, soit environ 5 % du total des demandeurs de logement social franciliens².

La loi Égalité & Citoyenneté de 2017 est venue clarifier la priorité donnée au relogement pour les ménages reconnus PU DALO. Elle a élargi les obligations de relogement des ménages prioritaires (PU DALO, CAD, CCH...) à l'ensemble des réservataires (à hauteur de 25 % des attributions), **notamment les collectivités locales**. Si l'État reste le garant de la mise en œuvre de la loi DALO, cette responsabilité est partagée à l'ensemble des locaux.

En outre, la Loi Égalité & Citoyenneté introduit un objectif d'attributions d'application immédiate concernant les ménages dont les ressources correspondent au 1^{er} quartile (25 % des demandeurs ayant les ressources les plus faibles), soit 9 348 € par UC³. Dans une optique de mixité sociale et afin de favoriser l'égal accès de tous les demandeurs à tous les territoires, la loi prévoit qu'un quart des attributions hors des Quartiers Politique de la Ville bénéficie à ces ménages aux ressources les plus modestes. Cet objectif est loin d'être atteint début 2018 puisque **le bilan du CRHH fait état d'un taux moyen d'attributions hors QPV aux ménages du 1^{er} quartier de seulement 9,6 %, contre les 25 % préconisés par la loi Egalité et Citoyenneté**. Aucun département francilien ne dépasse les 15 %. Entre 2017 et 2018, ces chiffres sont en baisse de 3 points au niveau régional.

ATTRIBUTIONS HORS QPV AUX MÉNAGES DU 1^{ER} QUARTILE, EN 2017

	Nbre d'attributions hors QPV	% ménages du 1 ^{er} quartile concernés
75	7 729	7,8
77	4 922	13,8
78	6 012	8,3
91	4 907	10,5
92	7 419	8
93	4 576	12
94	6 277	9,7
95	4 152	9,2
Île-de-France	45 994	9,6

SOURCE / SNE -15/01/2018 - CRHH.

¹ Protocole d'accord collectif départemental de Seine-et-Marne, 2016 - 2019.

² CRHH, Bilan 2018, mars 2019.

³ Les ménages appartenant au premier quartile disposent de revenus inférieurs à 779 € par mois par UC pour l'année 2018.

FAIRE VALOIR SON DROIT AU LOGEMENT (OPPOSABLE) EN ÎLE-DE-FRANCE : UN NOMBRE DE MÉNAGES OFFICIEL SOUS-ÉVALUÉ ?

L'ensemble de ces ménages prioritaires sont depuis 2011 identifié dans un fichier unique, Système Priorité Logement (SYPLO), lui-même interfacé par le Système National d'Enregistrement (SNE). Au 31 décembre 2017, **l'État comptabilisait ainsi 48 149 demandes prioritaires**, dont 33 360 au titre du DALO avec une demande locative sociale (DLS) active, soit **6,8 % du nombre total des demandeurs de logement social**¹. Ce chiffre officiel ne reflète cependant qu'une partie de la réalité et est nettement sous-évalué :

- Il ne prend pas en compte les ménages n'ayant plus de DLS active, comme c'est le cas notamment pour 14 789 ménages reconnus PU DALO. En 2018, plus de 180 000 demandeurs franciliens d'un logement social n'ont pas renouvelé leur demande et ont ainsi été radiés des listes ;

- Il ne prend pas en compte les ménages hébergés en structure mais considérés comme « non prêts au logement » par les travailleurs sociaux ;
- Il ne recense pas non plus les ménages n'ayant pas fait valoir leurs droits ou les ménages non accompagnés dans le cadre d'un dispositif social. Aux 48 149 demandes prioritaires pourraient certainement être ajoutés une majeure partie des 10 000 ménages/an menacés d'expulsion et au stade du concours de la force publique, ainsi qu'une bonne partie des 136 000 ménages en suroccupation², des 148 000 Franciliens hébergés chez des tiers, des 40 000 personnes hébergées par l'État et qui n'ont pas de DLS active³...

Au total, combien de ménages franciliens devraient être reconnus prioritaires : 3, 5, 10 fois plus que les 48 000 que l'on a enregistrés ? **Cette sous-évaluation du nombre de ménages prioritaires doit nous interroger sur la pertinence des actions menées par la puissance publique et démontre la difficulté pour les ménages mal-logés de faire valoir leur**

AU-DELÀ DES CHIFFRES, DES REPRÉSENTATIONS ET DES PRÉJUGÉS... SOURCES DE STIGMATISATIONS

Une étude du CREDOC et de FORs-Recherche sociale de 2013 fait état des représentations négatives dont les ménages défavorisés font l'objet, et plus particulièrement les ménages reconnus PU DALO, par un certain nombre d'acteurs (bailleurs sociaux, collectivités notamment) :

« Ces acteurs de la mise en œuvre du Droit Au Logement Opposable considèreraient les ménages DALO comme des populations "fragiles", potentiellement cause de difficultés et de problèmes sociaux, dont l'accueil n'est pas souhaitable :

- ils sont, dans les représentations, associés à des risques accrus d'impayés et/ou de troubles du voisinage, susceptibles de se traduire par une augmentation des coûts de gestion locative pour le bailleur, et par une surconsommation de l'action sociale pour les communes ;
- plus largement, ces ménages sont vus comme un obstacle aux politiques de peuplement visant un objectif de mixité sociale dans les quartiers de la politique de la ville. »⁴

Les associations siégeant dans les Conférences Intercommunales du Logement constatent ces discours stigmatisants récurrents sur « les DALO » de la part des élus locaux, accusés de tous les maux, candidatures « imposées d'en haut », mettant à mal la mixité sociale et les « équilibres résidentiels ».

Ainsi, le Maire de Villiers-sur-Marne (29 % de logements sociaux) a dit en avoir « ras le bol » que l'État lui impose des ménages DALO en très grandes difficultés⁵. Le Maire de Boulogne-Billancourt dénonce dans un éditorial⁶ l'obligation pour la commune de payer 6,8 millions d'euros par an pendant 3 ans, en raison de la carence observée en logements sociaux ; il s'oppose à la « sur-densification » de la ville et souhaite limiter les constructions pour « préserver notre qualité de vie bouloonnaise ! » Dernier exemple, la Conseillère régionale et Députée de Paris (LR), Brigitte Kuster, lors des débats autour de la loi ELAN à l'Assemblée nationale, affirme et s'oppose au fait que « le Préfet se substitue souvent aux Maires d'arrondissement pour préempter et attribuer des appartements. »

¹ <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/socle-de-donnees-r879.html> DRIHL, Socle de données accès au logement et prévention des expulsions.

² Enquête INSEE, 2013.

³ Bilan CRHH 2018.

⁴ Van de Walle, I., Sauvayre, A., Baronnet, J., Carrera, A., Guisse, N. et Jauneau, P. (2016) « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés », Recherche sociale, n°218.

⁵ « Il faut qu'on arrête de concentrer les familles en difficulté ! », Le Parisien, 30 mars 2018.

⁶ Edito « L'État, la Métropole et... l'opposition municipale pour la surdensification de notre ville ! », Novembre 2018.

droit. Les associations qui siègent en COMED ou qui accompagnent les ménages pour faire valoir leur droit, dénoncent régulièrement le traitement inéquitable des recours par les commissions. La plupart des commissions ont en effet mis en place des « doctrines » plus ou moins officielles qui s'avèrent restrictives par rapport au texte et à l'esprit de la loi. D'autre part, l'accompagnement au recours repose exclusivement sur le secteur associatif dans certains territoires, que ce soit par volonté politique locale ou par manque de moyens et de formation des travailleurs sociaux.

DES ATTRIBUTIONS PLUS FAVORABLES AUX MÉNAGES PRIORITAIRES, NOTAMMENT LES PU DALO, MAIS TOUJOURS INSUFFISANTES ET INÉGALEMENT RÉPARTIES

Une mobilisation inégale des réservataires en faveur du logement des publics prioritaires

Avec 21 425 attributions à des ménages prioritaires en 2018 (sur les 73 285 attributions au total, soit 29,2 % du total des attributions), **la mobilisation des réservataires et des organismes d'HLM d'Île-de-France est en augmentation constante depuis 10 ans** et l'entrée en application de la loi DALO¹. En 2013, à titre d'exemple, seuls 8 145 ménages PU DALO étaient relogés (soit 10 % des attributions) contre 13 609 en 2018, soit 18,5 % des attributions. À Paris, on est ainsi passé de 1 638 ménages PU DALO relogés en 2009 à 2 385 en 2018, soit 24,1 %².

Reste que cette augmentation des attributions au bénéfice des ménages prioritaires est encore largement insuffisante au regard du nombre des ménages en attente et, pour certains, depuis de nombreuses années : parmi les 5 100 ménages reconnus PU DALO entre 2008 et 2012, la moitié n'a jamais eu de proposition de logement.

Cette mobilisation est également particulièrement inégale selon les territoires, les bailleurs et les réservataires. À l'échelle régionale, 18,6 % des attributions sont consacrées au relogement des

LES REFUS D'ATTRIBUTION COMME ENTRAVE AU DROIT AU LOGEMENT

En Île-de-France, où une part importante du parc est réservée et où les marges de manœuvre des bailleurs pour sélectionner en amont les candidats sont restreintes, le passage en Commission d'Attribution peut être le lieu où se décide l'exclusion des ménages prioritaires et/ou à faibles ressources. Lors d'une étude datant de 2016, **les associations franciliennes avaient considéré que le motif de refus invoqué par la CAL n'était pleinement légitime que dans 28 % des cas**³.

« 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 locative⁴. »

Le motif de refus principal en CAL, à savoir « ressources insuffisantes », est régulièrement dénoncé par les associations en raison de son opacité (quels indicateurs et quels seuils ?) et de l'arbitraire qui s'y rapporte. Les réservataires que sont l'État et Action Logement, ont ainsi tendance à désigner les candidats aux plus faibles ressources vers certains organismes connus pour être plus « tolérants » dans leur appréciation de la solvabilité des ménages et donc plus à même de les accepter, ce qui comporte le risque de renforcer leur concentration dans une partie du parc social.

ménages reconnus PU DALO⁵ mais ce chiffre varie de 11,8 % dans les Yvelines à 26,3 % en Seine-Saint-Denis. De même, alors que préfectures consacraient 88 % de leur contingent au relogement des ménages prioritaires (DALO, ACD) en 2018⁶, en 2017, les collectivités locales n'en consacraient que 14,2 % dont 8,3 % pour les ménages PU DALO⁷.

¹ CRHH, Bilan 2018, mars 2019.

² CRHH, Bilan 2018, mars 2019.

³ Les échecs de relogement des ménages prioritaires au titre du DALO en Île-de-France, FAP, FAPIL, FAS IDF, 2016.

⁴ Diagnostic préalable à l'élaboration du SRHH, 2015.

⁵ Infocentre SNE requête au 18/01/2019 extraction Syplou au 18/01/2019.

⁶ CRHH, Bilan 2018.

⁷ CRHH, Bilan 2017.

Cette inégale mobilisation des acteurs se retrouve à toutes les échelles. Ainsi, dans les Hauts-de-Seine en 2016, 62 % des relogements de ménages reconnus PU DALO l'ont été au travers du contingent préfectoral, 24 % via Action Logement et seuls 4 % via le contingent

des collectivités locales¹. À l'échelle du département des Hauts-de-Seine, 19,4 % des attributions étaient consacrées aux ménages PU DALO en 2017. Ce chiffre variant de 3 % au Plessis-Robinson à plus de 25 % à Châtillon.

ATTRIBUTIONS AUX MÉNAGES PRIORITAIRES SUR LES DIFFÉRENTS CONTINGENTS EN 2017

	Nombre total d'attributions	% des ménages prioritaires (ACD, DALO...) concernés	dont % des ménages PU DALO
Contingent préfectoral (hors fonctionnaires)	11 192	74,2 %	49,4 %
Contingent Action Logement	15 791	18,4 %	13,5 %
Contingent Collectivités locales	19 729	14,2 %	8,3 %
Hors contingent	18 838	15,8 %	9,2 %

SOURCE / SNE & SYPLO – 15/01/2018.

Des disparités territoriales fortes dans l'accueil des ménages DALO à l'échelle d'une Métropole encore faible

La Métropole du Grand Paris est compétente en matière d'habitat et d'hébergement et est responsable de la rédaction et de la réalisation d'un Plan Métropolitain pour l'Habitat et l'Hébergement. Or, le pouvoir politique de la Métropole demeure fragile. Sa légitimité politique est contestée et il n'existe pas de consensus sur un potentiel rééquilibrage de l'offre sociale de logement et d'hébergement. **Les débats autour de la territorialisation des objectifs de construction, notamment en faveur d'une offre sociale abordable, et les enjeux d'équilibre du peuplement métropolitain demeurent saillants**, et ce alors même que les inégalités infra-métropolitaines sont un

fait établi. À l'échelle de la Métropole du Grand Paris, la logique de déconcentration de la pauvreté au travers d'une politique d'attribution équilibrée est loin d'être une réalité. Ainsi, les 10 municipalités accueillant le plus de ménages PU DALO font partie des plus pauvres de la métropole, avec des taux de pauvreté de plus de 30 % pour une majorité d'entre elles.

Cette situation ne s'explique qu'en partie par l'accessibilité plus facile du logement social dans ces communes. En effet, la loi prévoit désormais que chaque réservataire consacre 25 % de ses attributions au bénéfice des ménages reconnus PU DALO, et, à défaut, aux autres ménages prioritaires. Les tableaux ci-dessous démontrent pourtant que dans la Métropole, l'application de la loi est largement inégalitaire.

MGP : LES 10 COMMUNES ACCUEILLANT LE PLUS DE MÉNAGES PU DALO (PLUS DE 100 ATTRIBUTIONS PAR AN)

	Nombre total d'attributions	% d'attributions aux ménages PU DALO	Taux de pauvreté en 2015 (INSEE)
Bondy	584	29,4 %	31,1 %
Aubervilliers	501	35,5 %	45,5 %
Bobigny	276	28,6 %	37,1 %
Pierrefitte-sur-Seine	241	30,3 %	38,7 %
Romainville	139	29,5 %	27,3 %
Saint-Ouen	310	28,7 %	29,3 %
Stains	338	30,8 %	37,1 %
Noisy-le-Grand	271	29,1 %	17 %
Bagnolet	411	31,4 %	30,8 %
Gagny	142	30,1 %	16,7 %

SOURCE / extraction Infocentre NUU au 13-11-2018.

¹ Assemblée plénière de la commission de médiation DALO des Hauts-de-Seine, DRIHL, 15 février 2017.

MGP : LES 10 COMMUNES ACCUEILLANT LE MOINS DE MÉNAGES PU DALO (PLUS DE 100 ATTRIBUTIONS PAR AN)

	Nombre total d'attributions	% d'attributions aux ménages PU DALO	Taux de pauvreté en 2015 (INSEE)
Le Plessis-Robinson	110	3,6 %	6 %
Puteaux	272	6,6 %	11,6 %
Maisons Alfort	273	6,6 %	10,7 %
Créteil	648	12,5 %	20,9 %
Suresnes	255	13 %	9,4 %
Châtenay-Malabry	220	10,5 %	12,1 %
Fontenay-aux-Roses	131	13 %	9,8 %
Chaville	128	11,7 %	8,2 %
Issy les Moulineaux	390	12,8 %	7,7 %
L'Hay-les-Roses	107	13,1 %	16,6 %

SOURCE / extraction Infocentre NUU au 13-11-2018.

En synthèse

Le système législatif et le cadre juridique actuels sont plus favorables que par le passé à l'accès au logement des ménages prioritaires. Les règles d'attribution des logements sociaux à ces publics fragiles ont été renforcées et clarifiées, bien qu'elles soient encore perfectibles et contestables sur certains points.

Conséquence directe de cette amélioration du cadre légal, **le nombre d'attributions bénéficiant aux publics prioritaires est en augmentation depuis 10 ans**, ce qui est un élément encourageant dans un contexte d'inégalités sociales durables.

Cependant, la répartition des attributions aux ménages prioritaires est fortement inégalitaire et on relève toujours plusieurs stratégies d'évitement de l'accueil des publics prioritaires contraires au droit au logement des personnes :

- Certaines communes n'hésitent pas à freiner la construction de logements sociaux accessibles aux bas revenus et préfèrent s'acquitter des sanctions prévues par la loi SRU plutôt que de s'y soumettre.
- D'autres font le choix de répondre aux objectifs de la loi SRU, mais privilégient des logements intermédiaires en PLS ou PLI, de fait peu accessibles aux ménages prioritaires.
- D'autres encore conduisent des politiques municipales hostiles aux ménages prioritaires en accord avec les organismes HLM de leur territoire.
- D'autres enfin n'hésitent pas à entraver le droit au logement des personnes en exerçant des décisions de non-attribution abusives.

Face à ces constats, **il est attendu des pouvoirs publics un investissement à la hauteur des besoins des ménages prioritaires**. La Métropole du Grand Paris, après près de 10 ans de débats et trois ans d'existence, doit jouer son rôle dans l'équilibre du peuplement de la zone métropolitaine centrale. Les acteurs publics doivent clarifier leur interprétation de l'objectif de mixité sociale qui ne peut pas servir à justifier la réduction d'un parc social déjà insuffisant. L'État doit faire valoir le droit au logement des personnes au détriment des communes réfractaires à la loi SRU. L'État doit par ailleurs être mis face à ces responsabilités lorsqu'il diminue les subventions publiques nécessaires à la construction de davantage de logements sociaux dans une des régions certes les plus riches d'Europe¹, mais également parmi les plus inégalitaires.

¹ INSEE, « L'Île-de-France, une des régions les plus riches d'Europe », note n°422, juin 2014.