

LE LOGEMENT ET SES POLITIQUES QUELLE RÉGULATION DES INÉGALITÉS ?

ACTES DU SÉMINAIRE ENS-IAU
SUR LES QUESTIONS URBAINES



FÉVRIER 2017

30.16.02



www.iau-idf.fr



LE LOGEMENT ET SES POLITIQUES

QUELLE RÉGULATION DES INÉGALITÉS ?

ACTES DU SÉMINAIRE ENS-IAU
SUR LES QUESTIONS URBAINES

Février 2017

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : Fouad Awada

Synthèse du séminaire : Julie Fromentin, Lucie Termignon et Sacha Dalis pour l'ENS, Anne-Claire Davy et Brigitte Guigou pour l'IAU îdF

N° d'ordonnancement : 30.16.02

Crédit photo de couverture : P. LECROART (IAU îdF)

L'École Normale Supérieure (ENS, département de Géographie) et l'IAU îdF organisent depuis 2014 un cycle de séminaires sur les questions urbaines. Ouverts à un public d'étudiants et de professionnels, ces séminaires ont pour objectif de croiser et de confronter les points de vue des chercheurs, professionnels, élus et représentants de la société civile sur des thématiques à enjeux pour la région. Mieux comprendre les questions urbaines et identifier des pistes pour l'action, telles sont les orientations de ces séminaires ENS – IAU, proposés alternativement dans les locaux de l'ENS et de l'IAU.

En 2015/2016, le thème du cycle était « Fractures sociales fractures spatiales ».

Le 2^{ème} séminaire du 25 mars 2016 portait sur « le logement et ses politique : quelles régulations des inégalités ? ». Il s'est déroulé à l'IAU.

Il a été coordonné par trois élèves de l'ENS : Sacha DALIS, Julie FROMENTIN et Lucie TERMIGNON, sous la responsabilité d'Emmanuèle CUNNINGHAM-SABOT, directrice du département de géographie, et pour l'IAU par Anne-Claire DAVY, sociologue-urbaniste et Brigitte GUIGOU, chargée de mission formation/ partenariat recherche.

Cette synthèse a été rédigée à partir des éléments disponibles le 25 mars 2016 et ne prend donc pas en compte les informations publiées ultérieurement et les politiques mises en place depuis.

Le programme et les synthèses des séminaires sont consultables en ligne sur le site de l'IAU.

PROGRAMME

DU 25 mars 2016

14h - ACCUEIL ET ANIMATION

Emmanuèle CUNNINGHAM-SABOT, *directrice du département de géographie de l'ENS*
Brigitte GUIGOU, *chargée de mission formation et partenariat recherche à l'IAU ÎdF*

Le logement, condensateur d'inégalités en Ile-de-France : éléments de cadrage

Anne-Claire DAVY, *sociologue-urbaniste à l'IAU ÎdF*

Politiques du logement et inégalités : les apports de la recherche

Gabrielle FACK, *maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, associée à l'École d'économie de Paris*

Politiques du logement et inégalités : les impacts territoriaux en Île-de-France

Christophe NOYE, *géographe, consultant, gérant de Cf.Géo*

16h – TABLE RONDE : quels leviers pour la réduction des inégalités liées au logement ?

- Olivier KLEIN, *vice-président délégué à l'habitat et à la mixité de la Métropole du Grand Paris et Maire de Clichy-sous-Bois*
- Céline JANODY, *directrice de l'Habitat à la Ville de Bagneux*
- Christine GUIRAMAND, *directrice des études au Groupe Logement Français*
- Alain WEBER, *inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)*

17h30 : POURSUITE AUTOUR D'UN VERRE...

Le logement, condensateur des inégalités en Ile-de-France ?

Anne-Claire DAVY

Sociologie urbaniste à l'IAU îdF, spécialiste du logement et chef de projet du Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH).

Anne-Claire Davy aborde la question des inégalités sociales et des disparités spatiales en matière de logement sous trois angles : celui des conditions d'occupation du logement, celui des conditions d'accès aux logements et enfin celui des disparités territoriales liées aux choix résidentiels.

Inégalités de revenu et conditions d'occupation en Ile de France.

Un premier constat s'impose : les conditions de logement, la qualité et le confort des logements s'améliorent globalement en Ile de France : entre 1978 et 2013, la part des logements sans confort est ainsi passée de 21,8 % à 0,9 % tandis que la surface moyenne disponible par personne a gagné 7 m² entre 1978 et 2013.

Pour autant, l'occupation du parc tend à se resserrer ces dernières années, avec un recul de la vacance, une stagnation de la taille moyenne des ménages, spécifique à l'Ile-de-France et de la surface moyenne disponible par personne.

Ces conditions d'occupation plus tendues concernent en particulier les ménages modestes qui sont plus souvent en situation de surpeuplement et de suroccupation. Selon les premières données de l'ENL 2013¹, la surface moyenne disponible par personne des 20 % des familles de plus de 4 personnes les plus pauvres était ainsi deux fois plus petite que celle des 20 % des familles les plus aisées, tandis que 17 % d'entre elles étaient en situation de surpeuplement accentué pour 6 % de l'ensemble des familles. On constate ainsi pour les ménages modestes une augmentation du nombre de cohabitations forcées et de situations de ménages hébergés chez des tiers.

Les ménages modestes occupent aussi plus souvent des logements de mauvaise qualité. 24 %

de ménages sous le seuil de pauvreté occupaient ainsi un logement de mauvaise qualité ou sans confort en 2006, 37 % des locataires du parc privé à bas revenus, pour 14,5 % des autres ménages². Selon la méthode Insee pour la Fondation Abbé Pierre on estime à 950 000 le nombre de personne mal logées en 2013 en Ile-de-France dont plus de 400 000 sont privées de confort et 460 000 vivent en surpeuplement accentué. Les conséquences de ces mauvaises conditions de logement se traduisent sur le plan sanitaire par des risques d'intoxication, d'incendies, des pathologies spécifiques à l'habitat (saturnisme, maladies dermatologiques, risques psychosociaux).

Sur le plan social le mal-logement entraîne également une augmentation des risques d'échec scolaire des enfants, un repli sur soi des ménages et des difficultés d'insertion renforcées. La fragilisation des liens familiaux, l'augmentation du taux de divorce et la surreprésentation des violences conjugales sont aussi liées aux mauvaises conditions de logement des ménages modestes.

Accès au logement et précarisation des ménages modestes : les inégalités face au coût du logement se creusent.

Les coûts du logement sont historiquement élevés en Ile de France et la part des dépenses des ménages consacrée au logement augmente dans tous les segments de parcs. On constate néanmoins une spécialisation sociale du parc locatif et, dans le parc privé, un décrochage sensible des taux d'efforts des locataires avec celui des propriétaires. En 2013, les 20 % de locataires du parc privé les plus pauvres consacraient ainsi près de la moitié de leur revenu à se loger contre 25 % en moyenne dans le parc locatif privé, 15 % dans le parc social et 26 % pour les accédants récents. Les écarts de revenus entre propriétaires et locataires se sont ainsi nettement creusés, les revenus des propriétaires augmentant plus vite que ceux des locataires du parc privé et social. L'écart de revenus entre locataires du parc privé et social tend en revanche à se réduire.

¹ Attention, les données ENL 2013 exploitées et présentées lors du séminaire étaient encore des données provisoires, certains chiffres peuvent avoir changés.

² Source ENL 2006- exploitation Anah-IAU

Le parc locatif privé ordinaire est ainsi investi d'une fonction sociale accrue et loge de plus en plus de ménages modestes.

En 2013, 29 % de ces occupants appartenaient aux 20 % de franciliens les plus pauvres, contre 19 % en 1992.

La demande solvable des ménages modestes qui se tournent vers le locatif privé ordinaire se concentre alors sur les petites surfaces, plus accessibles. En parallèle, la part du parc locatif privé occupée par les ménages les plus aisés recule : 24 % des locataires privés appartenaient ainsi aux 20 % les plus riches en 1992, quand ils ne sont plus que 16 % en 2013. Les logements locatifs les mieux situés et les plus grands ont en effet tendance à être captés par le marché de la propriété.

Parmi les facteurs de report de cette demande sociale vers le locatif privé : l'inaccessibilité croissante du parc locatif social toujours plus demandé. On comptait, en janvier 2015, 578 000 demandeurs de logement social, soit 11 % des ménages franciliens, alors qu'environ 85 000 logements sociaux étaient attribués. Les délais d'attente s'allongent, avec 15 % de demandes datant de plus de 15 ans et des demandes datant en moyenne de plus de deux ans et demi. Le taux de rotation des logements est faible (6,3 % en 2013) et oblige de nombreux ménages à se tourner vers le parc privé où les prix de loyers sont près de trois fois plus élevés que dans le parc locatif social.

Les inégalités d'accès aux différents segments de parc sont ainsi le produit des écarts de revenus, mais aussi de la composition familiale et de l'âge des ménages, notamment en ce qui concerne l'accès à la propriété. La vocation sociale du parc locatif reflète ainsi les fortes disparités d'accès à la propriété et l'impossibilité de ce choix résidentiel pour une part importante de ménages, en particulier les familles nombreuses ou disposant d'un seul revenu, les jeunes ménages en début de construction professionnelle et familiale...

Les inégalités de revenus viennent aussi se cumuler avec celles du patrimoine familial.

Les jeunes sont alors particulièrement touchés par la fermeture progressive du parc social. 21 % des demandeurs d'un logement social ont entre 18 et

29 ans, et 43 % des occupants du parc social de 18-34 ans vivent chez leurs parents.

La précarité de l'emploi, la concurrence des ménages prioritaires et la structure du parc défavorable font que la majorité des jeunes est logée par le parc locatif privé, supportant les loyers de marché les plus récents et les plus élevés.

Inégalités de choix résidentiels et disparités territoriales

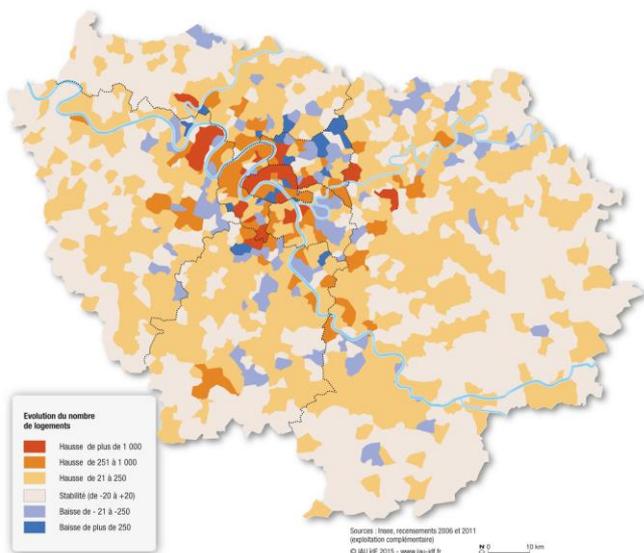
Dernier axe d'analyse, les inégalités sociales et territoriales en matière de choix résidentiels, liées à la forte hiérarchisation du marché immobilier francilien. Ainsi 55 % des propriétaires récents s'installent en grande couronne où les prix de l'immobilier sont nettement moins importants. La mise en miroir des deux cartes ci-dessous rend visible des dynamiques très contrastées au sein de l'espace régional. On observe ainsi dans les espaces valorisés une progression plus rapide de la propriété associée à un recul du locatif libre en cœur d'agglomération et une progression du locatif libre en grande couronne. Seuls 27 % des ménages parisiens sont ainsi capables d'acquiescer le logement répondant à leur structure familiale en 2010, alors qu'ils étaient 44 % en 1998 (d'après le Crédit Foncier).

Victimes de ces dynamiques de marché, les occupants qui cumulent les facteurs de fragilité (jeunes ménages en début d'insertion sociale et professionnelle, personnes âgées isolées, à faible ressource), et se caractérisent par l'urgence de leurs besoins et l'impossibilité d'accéder à un logement décent, sont captifs du « sous marché » du logement dégradé et indigne. Ce marché locatif lucratif devient de plus en plus « pousse au crime » pour les propriétaires.

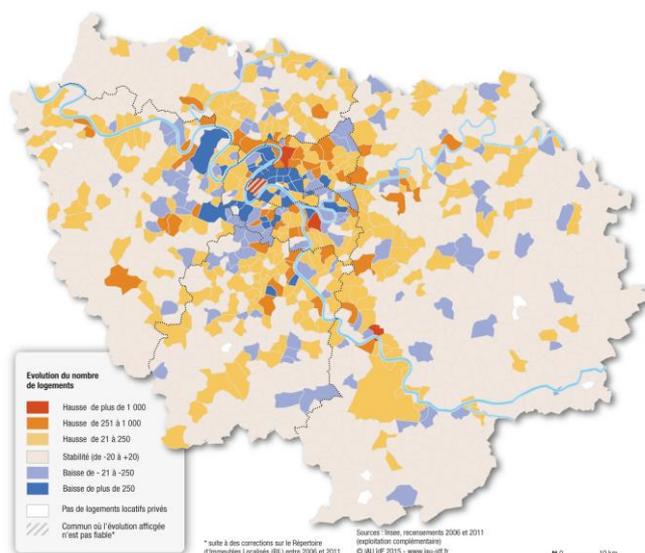
Les bailleurs louant facilement des biens de faible qualité, ou, pour certains, organisant des systèmes « crapuleux » d'exploitation de cette demande sont une des manifestations exacerbées des tensions liées aux dysfonctionnements du marché immobilier francilien.

Face aux inégalités condensées par la question du logement, diverses logiques d'intervention et leviers d'action existent dont l'efficacité et les impacts sont souvent discutés.

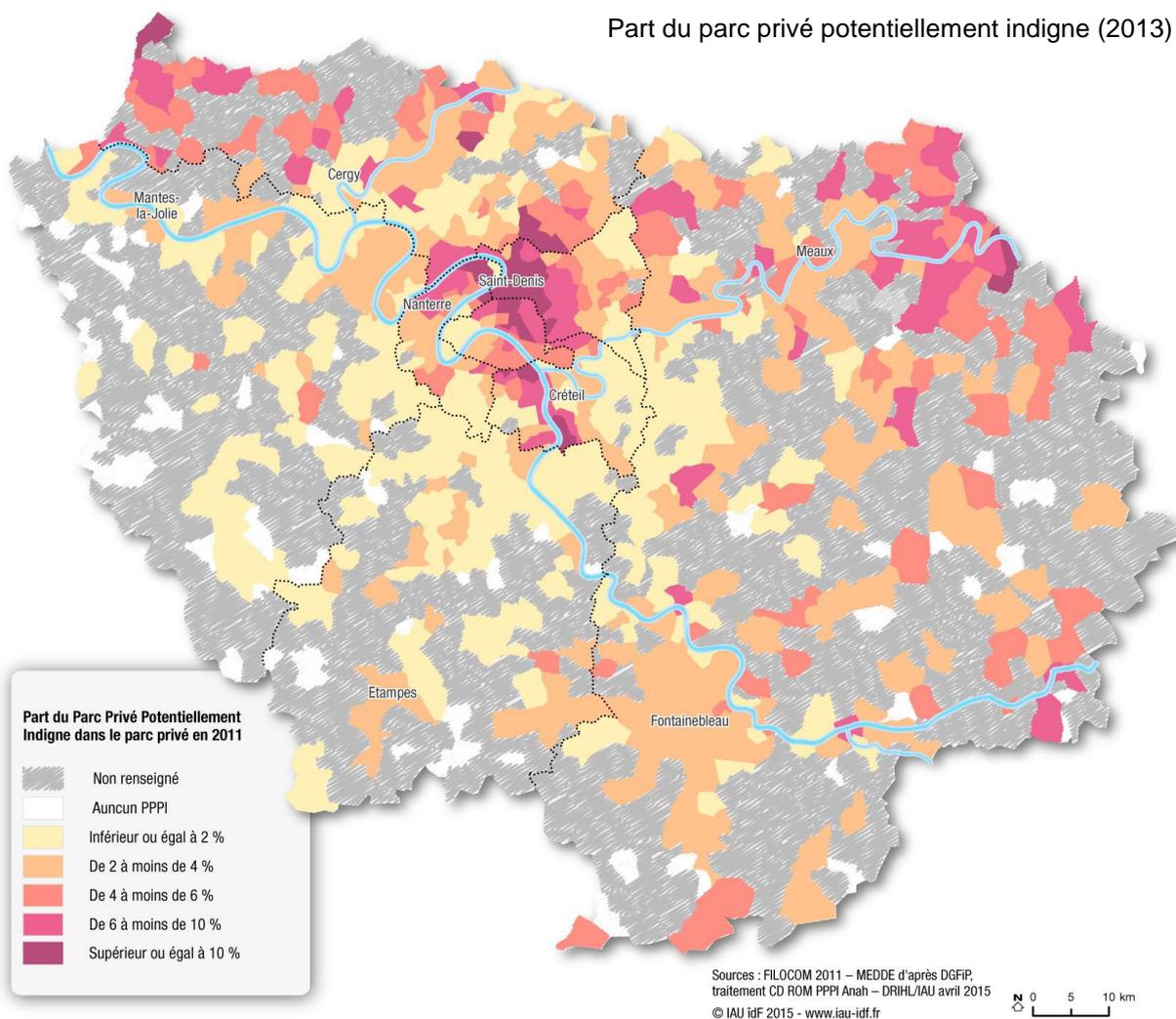
L'évolution du parc occupé en propriété entre 2006 et 2011



L'évolution du parc locatif privé entre 2006 et 2011



Part du parc privé potentiellement indigne (2013)



Politiques du logement et inégalités : les apports de la recherche

Gabrielle FACK

Maître de conférences en économie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et associée à l'École d'économie de Paris.

Gabrielle Fack s'interroge d'abord, dans une perspective historique, sur les grandes évolutions et ruptures de la politique du logement en France, notamment le passage d'une aide à la pierre vers une aide à la personne. Elle présente ensuite les résultats de la recherche économique récente en matière de politique du logement et d'inégalités, ainsi que des pistes de propositions de réforme à débattre.

On l'a vu les inégalités de logement ont tendance à augmenter actuellement et les ménages pauvres payent de plus en plus cher leur logement, ce qui questionne l'efficacité des politiques d'aide au logement en France. Pour rappel, en 2014, les aides de l'Etat pour le secteur du logement représentent 41 milliards d'euros, soit un peu moins de 2 % du PIB.

Ces aides peuvent être classées en deux grandes catégories :

- **Les aides directement versées au consommateur** et visant à solvabiliser la demande des ménages. Parmi ces aides, à côté de divers avantages fiscaux, le plus important montant distribué est celui des Aides Personnelles au Logement (APL), qui représente 17,7 milliards d'euros, soit 43 % de la politique totale d'aide au logement.
- **Les aides versées aux producteurs**, dont l'objectif est d'agir directement sur l'offre en aidant les producteurs par des subventions à l'investissement, des avantages de taux (emprunt à des taux moins élevés que le marché), des réductions ou des exonérations fiscales (TVA réduite...).

On peut se demander pourquoi les aides au logement sont devenues au cours du temps l'outil prédominant de la politique du logement en France. Pour y répondre, rappelons quelques

grandes étapes de la politique du logement en France.

Bref historique de la politique du logement en France, dates repères

1850-1910 : émergence d'une politique du logement

Les prémices d'une politique du logement datent du milieu du XIXe siècle lorsqu'il a fallu faire face aux conséquences sanitaires et sociales de la très forte croissance urbaine de ce siècle (la population parisienne passe de 1,7 millions en 1861 à 2,7 millions en 1901). Les premières lois visant à favoriser la création d'organismes de construction datent de cette période.

1914-1945 : un engagement croissant de l'Etat

Après les destructions massives de la guerre et sous l'effet du gel des loyers, l'investissement locatif et la construction se tarissent et le parc souffre d'une grande vétusté. L'Etat commence alors à envisager une intervention directe et la loi Loucheur de 1928 traduit cet engagement. Elle promeut la construction de 260 000 logements ; 200 000 pour les accédants à la propriété et 60 000 pour les « Habitations Bon Marché » (HBM).

1945-70 : un effort important d'aide à la construction de logement par l'Etat

L'intervention de l'Etat prend de l'ampleur après la deuxième guerre et il finance une grande partie des logements bâtis durant la reconstruction. En 1948, la loi qui prévoit la fin du gel de 1914 et la libéralisation des loyers, instaure en contrepartie une première aide personnelle au logement. Suite à la construction des grands ensembles, l'Etat anticipe la hausse des coûts et crée la première allocation pour les familles.

1970-2000 : la montée en puissance des aides à la personne

A partir des années 1960 et 1970, de plus en plus de critiques sur le dispositif de l'aide à la pierre se font entendre. Celles-ci aboutiront à la loi de 1978 qui développe le recours à une Aide Personnalisée au Logement (APL) et entend favoriser l'accession à la propriété. Dans les années 1980 et 1990, les difficultés des quartiers de grands ensembles conduiront à une nouvelle

approche et à l'adoption de la loi SRU en 2000 qui remet l'accent sur la construction de logements sociaux en imposant un taux minimal à respecter aux communes urbaines.

Revenons sur les critiques adressées aux aides à la pierre qui ont conduit à favoriser un système reposant sur les aides à la personne.

Les critiques formulées à l'encontre des aides à la pierre

Avant de porter ces critiques, il faut reconnaître que les aides à la pierre ont permis aux ménages d'accéder à des logements de meilleure qualité. Ainsi, les locataires du parc social sont mieux logés que ceux du privé et disposent en moyenne de 10m² de surface habitable de plus (Trévien, 2014). L'avantage monétaire à habiter dans le parc social au lieu du parc locatif privé peut ainsi être chiffré à près de 400 € en Ile-de-France (261 € en France), soit l'équivalent du montant des aides au logement perçues par ces ménages.

Cependant deux grandes critiques sont adressées aux aides destinées à la construction de logements sociaux.

D'une part, ces aides génèrent des inégalités horizontales en créant des disparités de traitement entre les personnes ayant théoriquement accès au logement social et celles qui y sont effectivement logées : les barèmes du logement social placent en effet près des 2/3 de la population française en position d'éligibilité. Or seulement 17,4 % des ménages sont logés dans le secteur social. La demande est alors très supérieure à l'offre et l'avantage relatif d'accéder à un logement social est très important. D'autant que le statut de ses occupants est très protégé et qu'ils s'y maintiennent durablement, y compris lorsque leurs revenus dépassent les plafonds (ce cas de figure étant cependant de moins en moins fréquent, les locataires du parc social étant de plus en plus pauvres).

D'autre part, les aides à la pierre sont critiquées pour avoir financé la construction de quartiers de logements sociaux concentrant les populations défavorisées, notamment dans les grands ensembles des années 1960 et 1970. Des études récentes montrent que le parc locatif social a un impact en termes de concentration des populations immigrées pauvres. Le logement

social constitue, en effet, leur recours principal, du fait de leur manque de ressource et de la discrimination qu'elles subissent sur le marché du logement (Schmutz, 2015 ; Verdugo, 2016).

Cette ségrégation spatiale des plus pauvres dans certains quartiers et ensembles d'habitat est problématique d'un point de vue économique car elle impacte à la fois la probabilité d'accéder à un emploi et les chances de réussite scolaire de ses habitants.

- La probabilité de trouver un emploi (Gobillon, Magnac, Selod, 2011). Quels mécanismes expliquent qu'une concentration spatiale des ménages défavorisés conduise à un moins bon accès à l'emploi pour ces populations ? Une première explication relève du *spatial mismatch* : de nombreux quartiers de grands ensembles sont mal connectés aux pôles d'emplois. Par ailleurs, en Île-de-France, une partie des emplois se trouve par réseaux de connaissance, et les actifs en recherche d'emploi qui n'interagissent qu'avec des personnes défavorisées ont mécaniquement moins d'opportunité. Enfin, on observe des effets de discriminations à l'embauche liées au lieu d'habitation.

- En matière de réussite scolaire, on observe également des « effets de pairs » : ce qui veut dire qu'être dans une classe concentrant des élèves en difficulté rend plus difficile l'apprentissage de tous les élèves.

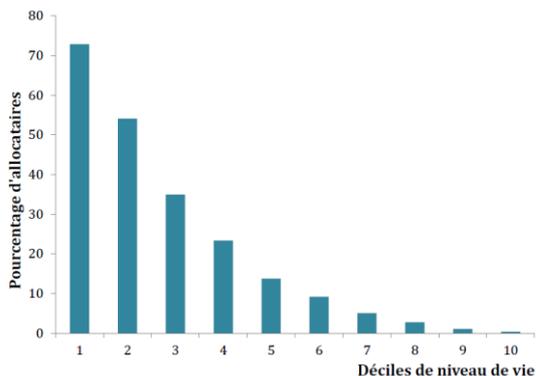
Ce sont ces critiques portées aux aides à la pierre qui ont guidé l'adoption d'un programme plus ambitieux d'aide à la personne, où l'aide attachée à la personne et non à son logement permettrait une plus grande mobilité des ménages.

Les aides à la personne : quelle efficacité ?

Un ciblage fin et actualisé des ménages modestes
Attachées au ménage, les aides à la personne permettent, selon leurs défenseurs, un ciblage plus précis des ménages les plus modestes. La part des ménages aidés décroît en effet très vite avec l'augmentation des revenus tandis que l'actualisation annuelle des droits selon les revenus des ménages permet la concentration des aides sur les ménages les plus en difficulté.

La proportion d'allocataires par niveau de revenu montre ce ciblage vers les populations modestes : plus de 70 % des ménages du 1er décile reçoivent une aide au logement (schéma ci-dessous). De plus, le barème permet de tenir compte des variations spatiales du coût de la vie (les aides se concentrant dans les grandes agglomérations essentiellement).

Répartition des allocataires de l'APL par décile de revenus



Niveaux de loyer et montant de l'aide à la personne, couverture de la dépense logement et risque inflationniste ?

Il y a trois régimes d'allocations selon le type de logement (locatif, logements-foyers, aide à l'accession sociale). Depuis 2001, les barèmes des différentes aides ayant été fusionnés, la formule pour le calcul des aides à la personne est identique dans le parc locatif privé et le parc social. Leur montant est déterminé par le type de logement et dépend de la composition du ménage, de ses ressources, du loyer et de la zone géographique. Les zones les plus tendues ont ainsi un calcul plus généreux.

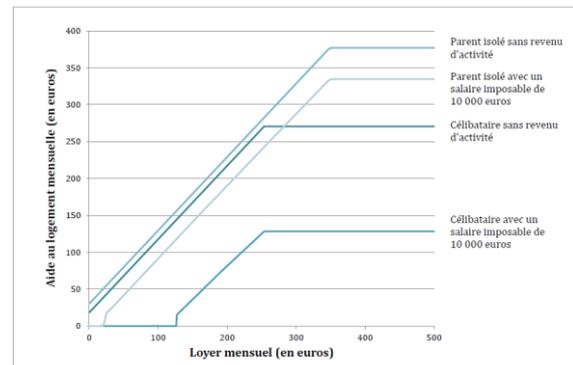
Le graphe ci-dessous précise la relation entre le montant de l'aide et le loyer en fonction de cas types.

Il montre que le loyer est pris en compte dans la limite d'un plafond de loyer au-delà duquel l'aide n'augmente plus. En revanche en-deçà de ce plafond, quand le loyer augmente d'un euro, l'aide augmente elle-aussi d'un euro, couvrant bien les besoins des ménages mais induisant un puissant mécanisme inflationniste.

Ce barème montre ses limites dans le secteur privé. En effet l'immense majorité de ses occupants s'acquittent de loyers supérieurs aux plafonds (87 % des bénéficiaires en 2012) et

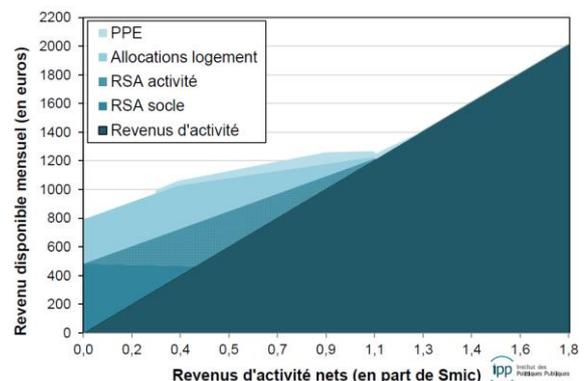
perçoivent donc une aide qui ne varie plus avec leur loyer. Cette aide devient ainsi une prestation sociale qui ne dépend plus que de la composition du ménage, de ses ressources, et un peu de sa zone de résidence.

Relation entre le montant de l'aide et le loyer



Plusieurs études empiriques montrent un effet inflationniste des aides sur les loyers.

Relation entre le revenu disponible mensuel et le revenu d'activité net



Pour l'évaluer, on peut analyser une situation où les aides augmentent pour une certaine partie du parc et étudier l'impact progressif de cette augmentation sur les loyers. Ainsi, dans les années 1990, l'analyse de l'extension des aides aux logements pour les jeunes et les petits ménages permet de comparer l'évolution des loyers de ces ménages à celle des ménages dont le statut n'a pas changé. On observe alors que l'augmentation a été plus forte pour les nouveaux ménages bénéficiant d'aides (+ 50 à 80 % de l'augmentation des aides au logement se serait retrouvé dans la hausse du loyer).

Lorsque l'offre évolue peu et se situe dans des zones en tension (typiquement Paris), le fait de créer une demande supplémentaire en venant solvabiliser de nouveaux ménages fait ainsi

mécaniquement augmenter les prix. L'effet sera d'autant plus fort que les ménages n'ont pas encore atteint les plafonds de loyer. Toute revalorisation des aides va alors se traduire en hausse de loyer. Par ailleurs, le fait qu'une partie des ménages soit en tiers payant et que le bailleur perçoive directement l'aide personnelle peut l'inciter à augmenter le loyer lorsqu'il constate une augmentation de celle-ci.

D'autres études étrangères ont également mis en évidence cet effet inflationniste et ce résultat semble désormais assez établi dans la littérature économique.

Aides personnelles et qualité du logement ?

Au-delà de cet enjeu économique, les aides personnelles au logement ont-elles permis d'améliorer la qualité des logements et des conditions d'occupation des ménages bénéficiaires ? La qualité des logements se mesure plus ou moins bien; mais on peut néanmoins constater que cela n'a pas permis aux ménages d'accéder à des logements plus grands. Et rien ne semble permettre d'affirmer qu'elles permettent aux locataires d'avoir un meilleur logement.

Une intégration complexe des aides personnelles au logement au système socio-fiscal

Enfin, dernière limite des aides personnelles, il faut observer la manière dont elles interagissent avec les autres prestations sociales censées corriger les inégalités de niveaux des vies, et notamment avec le Revenu de Solidarité Active (RSA). Les aides au logement sont distribuées pour aider les plus pauvres à se loger tandis que le RSA a été conçu pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus pauvres. La manière dont les deux aides sont calculées est très différente : les ressources prises en compte ne sont pas les mêmes, le taux de non-recours est différent et surtout la dégressivité des aides est très différente en cas de retour à l'emploi d'un des membres du ménage.

Alors que la diminution de l'aide du RSA lors du retour à l'emploi a été voulue très progressive pour

réduire leur éventuel effet désincitatif, les aides au logement reculent assez rapidement lorsque les revenus proviennent du travail et recréent un barème cumulé assez désincitatif.

Conclusion

Quelles pourraient être les pistes de réforme du système des aides au logement à la lecture de ces analyses économiques ?

Deux éléments de réponse peuvent être portés au débat.

D'une part un constat relativement établi de l'inefficacité des aides directement versées aux ménages dans les marchés tendus. Dans ces contextes, subventionner les ménages semble induire mécaniquement une augmentation des loyers et il paraît plus efficace d'y encourager la construction de logements. D'autre part, les aides personnelles pourraient gagner en efficacité en étant fusionnées avec d'autres prestations sociales de manière à maîtriser leurs interactions. Gabrielle Fack porte, avec d'autres membres de l'Institut des Politiques Publiques³ (IPP), une proposition de fusion des aides au logement avec les aides de type RSA-PPE (Prime pour l'Emploi)-APL ; d'autres auteurs (Trannoy, Wasmer, 2013) ont imaginé de fusionner l'APL avec l'impôt sur le revenu.

L'idée sous-jacente à la fusion APL-RSA est de réduire l'effet inflationniste des aides au logement souvent critiqué. La fusion de ces aides découplerait complètement leur distribution de la consommation de logement. Cela simplifierait les aides aux bas revenus et éviterait la stigmatisation liée à la perception du RSA. Cela permettrait de créer un barème plus favorable au retour à l'emploi et de mieux prendre en compte la situation des propriétaires pauvres, peu pris en compte aujourd'hui par l'aide au logement.

Cela soulève toutefois de nombreuses questions : sur le champ de distribution de ces aides (propriétaire, âge) ; les modes de calcul à homogénéiser. Le choix du barème pose également question : faut-il une garantie de revenu disponible assez élevé ou un maintien des incitations au retour à l'emploi prévu par le RSA ?

³ RAPPORT IPP N°10 – JUIN 2015, *Réformer les aides personnelles au logement*, Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet, Malka Guillot, Marion Monnet, Lucile Romanello

Par ailleurs, les aides au logement garantissent en partie la capacité des locataires à assumer leur loyer et sécurisent les bailleurs. Ces pistes de réforme s'inscrivent alors aussi dans un débat plus général sur la mise en place d'une garantie des risques locatifs (cf. loi ALUR). Ce sont à ce stade des pistes de réforme proposées au débat.

Politiques du logement et inégalités : les impacts territoriaux en Île-de-France

Christophe NOYÉ

Géographe, consultant indépendant et gérant du bureau d'études Cf. Géo. Il a notamment réalisé des études pour la Direction Régionale de l'Équipement (DREIF), pour le Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) sur les questions de diversification de l'habitat et de mixité sociale dans les sites en rénovation urbaine, ou encore pour l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat (ANAH).

Les politiques du logement en Île-de-France ont des impacts territoriaux multiples et variés. Ces dynamiques territoriales ont elles-mêmes des effets sur les trajectoires des ménages franciliens, pouvant conduire à réduire ou à accentuer certaines inégalités.

Le double aspect des inégalités de logement

Les inégalités de logement en Île-de-France peuvent être déclinées en deux volets : un volet sectoriel et un volet spatial.

- D'un point de vue sectoriel, l'Île-de-France se caractérise par une spécificité: alors que généralement les ménages pauvres se concentrent dans le parc social, 52 % des ménages franciliens situés sous le seuil de pauvreté sont logés dans le parc privé. Cette spécificité est le résultat d'une dynamique de changement du parc locatif privé, qui porte maintenant une fonction sociale forte. Cette situation implique des politiques adaptées à chaque segment du parc de logements en matière de lutte contre les inégalités. Pour Christophe Noyé, c'est le problème des conditions d'habitat qui prime dans le parc privé. Dans le parc social, c'est la question de l'« environnement » qui est

prioritaire, à l'image de ce qui a été mis en œuvre dans le cadre de la rénovation urbaine.

- D'un point de vue territorial, une double dynamique est à l'œuvre en Île-de-France : d'une part un mouvement de précarisation des secteurs populaires du cœur de l'agglomération parisienne, et d'autre part une précarisation des franges externes de la région. Dans ce dernier cas, il s'agit essentiellement de ménages modestes situés au seuil de l'exclusion des aides, qui accèdent à propriété dans les limites de la région. On trouve également un certain nombre de ménages venus de Paris qui cherchent à accéder au parc social dans ces espaces périphériques, les délais d'attente pour l'obtention d'un logement social à Paris pouvant être très longs.

Des ségrégations internes au parc social

Au-delà des disparités entre parc privé et parc social, le parc social est traversé par un certain nombre de disparités.

- La fonction du parc social n'est pas exactement la même dans tous les territoires : on trouve une concentration des ménages pauvres dans les communes à fort taux de logement social (banlieue Nord de Paris, etc.). La diversité de l'occupation du parc social que l'on peut observer à un niveau agrégé tient surtout au profil moins modeste des occupants du parc social situé dans les communes faiblement dotées en logements sociaux (Paris *intra-muros*, proche banlieue ouest et sud de Paris).

- On observe par ailleurs une disparité de loyers dans le parc social, ce qui constitue un facteur structurel de ségrégation et un vecteur puissant d'inégalités. C'est en particulier le cas des logements sociaux construits récemment, dont le loyer est généralement plus cher que celui des logements plus anciens. Cela interroge les effets à attendre de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain qui, en un sens, alimente ces inégalités au sein du parc social francilien.

Des fragilités qui se recoupent

Les fragilités du parc social et du parc privé se recoupent spatialement. Les communes franciliennes qui ont un parc social fragilisé (fort taux de logements sociaux occupés par des populations modestes voire très modestes) sont

également celles qui ont un parc locatif privé fragilisé. A l'inverse, les communes faiblement dotées en logement social sont également celles dont le profil des occupants des logements sociaux se rapprochent le plus de celui des occupants du parc privé. Il est donc essentiel que les politiques du logement abordent la question des inégalités par la double entrée du parc social et du parc privé, sans séparer les deux secteurs.

Quels effets de la rénovation urbaine ?

Entre 2003 et 2013, l'application de la loi SRU n'a permis qu'une légère régression de la part des ménages à faibles ressources dans les zones ANRU (de 49 % à 47 %). La loi SRU a surtout été le révélateur de deux choses : les défauts de mobilité des ménages très modestes et les effets structurels liés aux niveaux des loyers. Du fait de ces problèmes structurels, l'objectif de mixité a été reformulé : on est passé de l'objectif « faire venir des ménages de classes moyennes de l'extérieur » à « offrir des opportunités de parcours résidentiels aux ménages du quartier ». Cet objectif de mixité reformulé aurait alors surtout joué à contre-courant du mouvement de périurbanisation, en proposant des moyens alternatifs d'accéder à la propriété pour les ménages modestes.

Quelques questionnements

Christophe Noyé conclut son intervention en soulevant des questions importantes concernant les inégalités de logement en Île-de-France.

- Le développement de l'offre : comment sortir de l'état de pénurie que connaît aujourd'hui l'Île-de-France en termes de logements ? Faut-il relancer la construction pour avoir plus de concurrence sur le marché du logement et une baisse des prix ? De plus, comment s'assurer de la maîtrise des loyers de sortie dans le parc social neuf, afin d'équilibrer la fonction du parc social dans les différents territoires ?
- La péréquation et la solidarité intercommunale : la concentration de ménages pauvres constitue une charge financière pour les communes concernées, puisqu'elle génère des besoins sociaux importants. Malgré les aides de l'État, la charge reste importante pour les communes aujourd'hui. Comment faire ? Faut-il

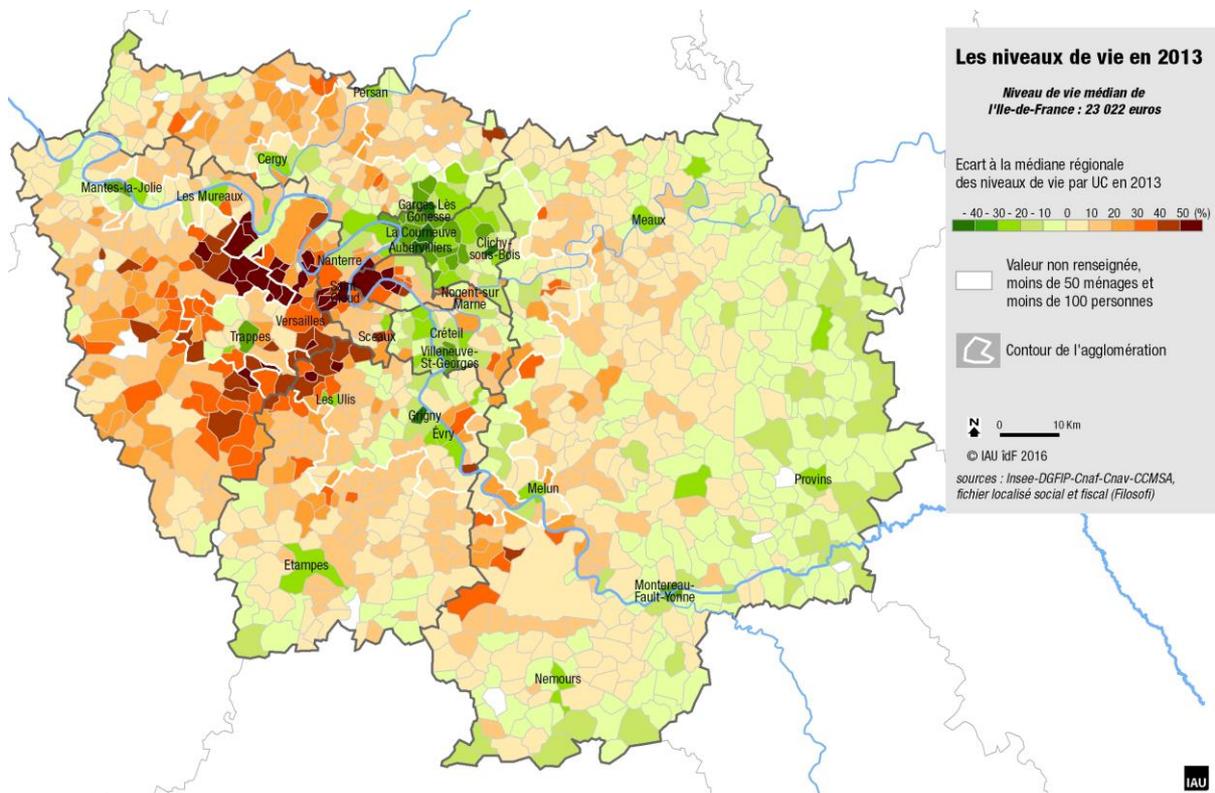
mettre en place davantage de solidarité intercommunale ?

- Le dimensionnement des moyens d'intervention dans le parc privé, notamment locatif : l'objectif annuel de l'ANAH en 2015 était de rénover 350 logements locatifs privés en Île-de-France, et 5 000 en France. Ces objectifs sont loin d'être suffisants pour espérer répondre aux problèmes de fragilisation du parc locatif privé de certaines communes. Comment développer les moyens d'intervention dans le parc privé ? Et comment s'assurer de la qualité de l'offre de logement locative privée ? Faut-il mettre en place des actions coercitives ?
- Comment faire des opérations de Renouvellement Urbain un véritable outil de mixité et de production d'une offre « accessible » ?

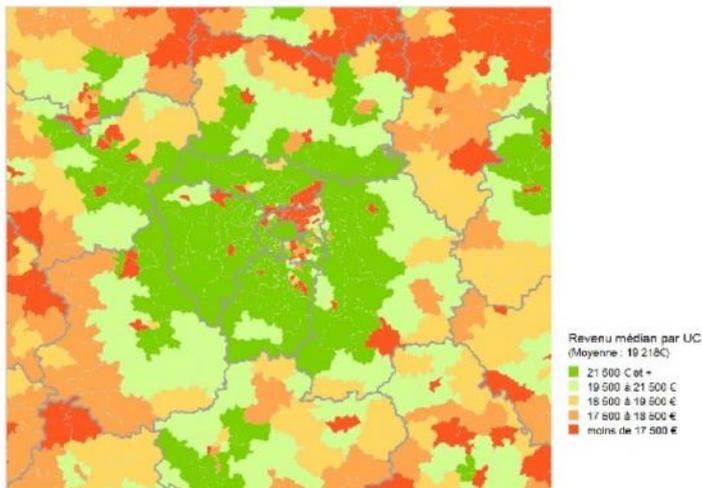
Et ailleurs ?

A Londres par exemple, le marché du logement est également extrêmement tendu, et la solution privilégiée par les populations est bien souvent la re-cohabitation. A Bordeaux et à Lyon, les problèmes commencent à être importants également.

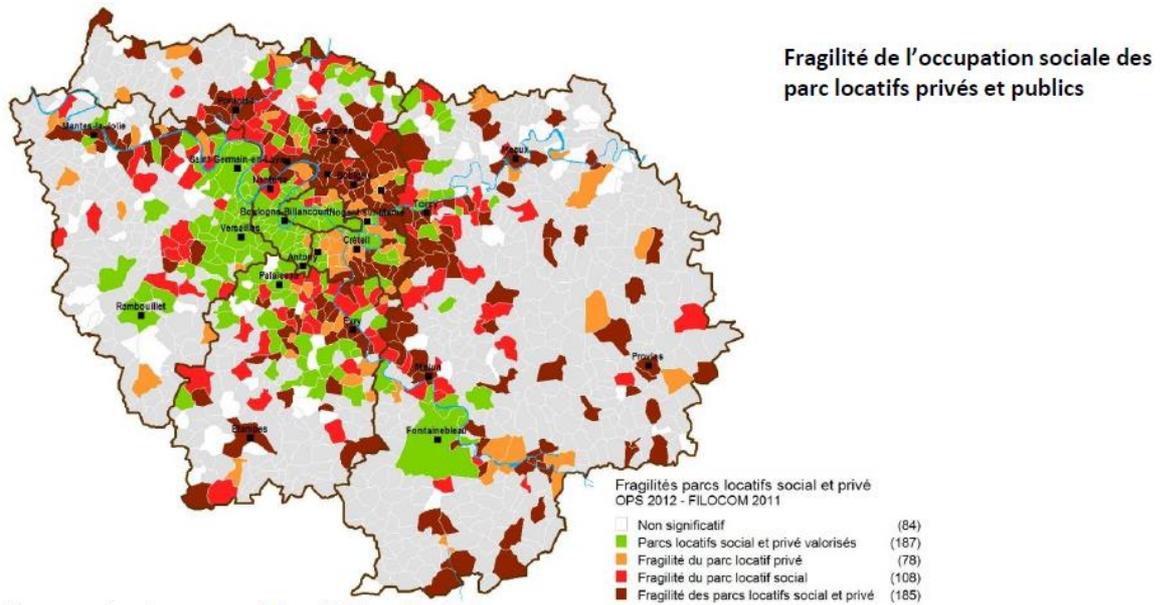
Dans les métropoles, les écarts très importants de revenus ont un impact sur les valeurs foncières et immobilières, contribuant à accroître les inégalités sociales et les inégalités au logement. Les réponses semblent être meilleures dans les espaces urbains de plus petite taille, qui sont également moins diversifiés.



Des grandes périphéries en cours de précarisation



Source : DGI 2012



Source : DRIHL, L'occupation du parc social en 2012 en Île-de-France

TABLE RONDE

Quels leviers pour réduire les inégalités de logement ?

Avec Olivier KLEIN, *vice-président délégué à l'habitat et à la mixité de la Métropole du Grand Paris et Maire de Clichy-sous-Bois* ; Céline JANODY, *directrice de l'Habitat à la Ville de Bagneux* ; Christine GUIRAMAND, *directrice des études au Groupe Logement Français* ; Alain WEBER, *inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)*.

Cette table ronde s'appuie sur quatre interventions et un débat avec la salle. Elle a pour objectif d'identifier les leviers d'action à disposition des collectivités locales, de l'Etat, des bailleurs pour réduire les inégalités de logement. Elle interroge, plus précisément, les outils pour produire une offre de qualité à loyer maîtrisé, faciliter l'accès au logement abordable et favoriser une répartition équilibrée du parc social aux différentes échelles territoriales.

Intervenir sur les copropriétés dégradées dans une commune pauvre : Clichy-sous-Bois (93)

Olivier KLEIN

Maire de Clichy-sous-Bois et vice-président délégué à l'habitat et à la mixité de la Métropole du Grand Paris.

Après avoir mis en évidence les principaux éléments de diagnostic du territoire de Clichy-sous-Bois, Olivier Klein présente et analyse les orientations et les enjeux de la politique de la ville, de la rénovation urbaine et du logement dans sa commune.

Une commune pauvre sur le plan économique et social

Clichy-sous-Bois compte aujourd'hui 30 300 habitants et 8 800 logements surtout collectifs, avec un peu plus de logements collectifs privés

que de logements sociaux. C'est une des communes les plus pauvres d'Ile-de-France.

- Sur le plan structurel, l'activité économique y est très faible (peu d'entreprises, etc.), ce qui induit de faibles revenus issus de la contribution économique territoriale (impôt remplaçant la taxe professionnelle). Le budget communal est donc très limité.
- La population qui y réside est également très pauvre, et continue de s'appauvrir depuis les années 1970.

La structure de l'habitat est très spécifique avec un poids fort du collectif privé : dans les années 1960 ont été construites de très grandes copropriétés privées aujourd'hui très dégradées (paupérisation, difficultés des accédants à payer le remboursement des emprunts et les charges de copropriété, marchands de sommeil, sur-occupation...). Signe de ces difficultés, la commune comptait en 2015, 3 000 demandeurs de logement social, dont une grande partie réside dans ces copropriétés dégradées et n'a pu faire, en 2015, que 36 attributions seulement.

La ville est très jeune, ce qui pourrait être un point positif. Mais les 26 écoles de la commune pèsent néanmoins lourdement sur le budget municipal. C'est également une ville très enclavée, ce qui explique une partie de ses difficultés.

Les leviers d'action

Tous les outils de la politique de la ville ont été mobilisés sur ces copropriétés. Depuis 2003, la commune et la communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil⁴ ont bénéficié d'un programme de rénovation urbaine parmi les plus importants de France.

L'objectif premier du PRU a été de donner envie aux habitants de rester dans la commune et de leur permettre d'y construire leur parcours résidentiel. De fait à Clichy dans le cadre du PRU, 90 % des ménages ont été relogés sur site. Dans la mesure où la commune ne dispose pas encore d'atouts suffisants pour espérer attirer de nouvelles populations, en particulier issues des classes moyennes, la priorité est d'enrayer le

⁴ Les communes de Clichy-sous-Bois et Montfermeil, qui faisaient partie de la communauté d'agglomération Clichy-sous-Bois

Montfermeil, sont intégrées depuis le 1^{er} janvier 2016 dans le territoire Grand Paris - Grand Est.

départ des moins modestes et la paupérisation. Cela passe essentiellement par deux types d'actions, l'une sur le réseau de transports en commun et l'autre sur la qualité des logements. La ligne 4 du tramway sera prochainement prolongée jusqu'à Bondy, en passant par Clichy-sous-Bois et Montfermeil. Cela s'accompagnera d'une opération de requalification urbaine sur l'ensemble du tracé. Le métro du Grand Paris devrait arriver d'ici 2023. Des opérations de renouvellement urbain ont également lieu, afin d'améliorer la qualité des logements, en particulier dans le parc social. Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain prévoit, à partir de 2017, des interventions ambitieuses sur de nouveaux quartiers.

Olivier Klein attend beaucoup du nouveau dispositif de lutte contre les copropriétés dégradées issu de la loi ALUR. Il renforcera fortement les moyens de la puissance publique en matière de copropriétés, moyens très insuffisants jusqu'alors.

Olivier Klein souligne deux difficultés majeures dans un territoire comme celui de Clichy-sous-Bois : la massivité et l'acuité des problèmes de logement appellent des réponses fortes et rapides sur l'ensemble du territoire. Or l'intervention se fait de manière très progressive, un quartier après l'autre d'où, à court terme, des risques d'inégalités croissantes entre quartiers et d'incompréhensions d'habitants face à la durée des travaux.

Maintenir une offre de qualité dans une commune soumise à de fortes pressions : Bagneux (92)

Céline JANODY

Directrice de l'Habitat à la Ville de Bagneux

Après avoir mis en évidence les éléments de diagnostic en matière d'habitat, Céline Janody présente les principales orientations de la politique du logement à Bagneux.

Bagneux est une ville populaire, située dans l'environnement aisé du sud des Hauts-de-Seine. Son parc est très spécialisé avec 67 % de logements sociaux. Cela en fait une ville « atypique » dans le territoire Vallée Sud Grand Paris

(T2) où elle rassemble 20 % du logement social du territoire pour 10 % de la population et où cinq des communes ne respectent pas la loi SRU. Située à trois kilomètres de Paris, Bagneux jouit d'atouts indéniables : elle bénéficie d'une bonne desserte et gagnera à l'avenir une interconnexion entre la ligne 4 (en cours de prolongement) et la future ligne 15 du Grand Paris Express.

Maintenir la solidarité territoriale dans un territoire à forte spécialisation sociale

Les indicateurs socio-économiques sont toutefois alarmants. Le revenu fiscal par unité de consommation est plus bas que celui des communes environnantes, et les ménages imposables sont moins nombreux. Ce sont surtout des ménages pauvres qui occupent le parc social : 68 % des occupants et 83 % des nouveaux arrivants sont en-dessous du plafond des Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). L'inquiétude vient également du vieillissement du parc social (construit dans les années 1950 à 1970) et de sa paupérisation avec l'entrée de ménages de plus en plus modestes. Pour la ville, il s'agit de concilier un développement cohérent entre le nord de la commune, bénéficiant de toutes les aménités, et un parc social plus vétuste au sud, et sur lesquels les opérations d'amélioration ou de rénovation urbaine restent peu développées. La municipalité veut éviter une « ville à deux vitesses ».

Pour répondre à la demande locale de logements en évitant la spécialisation des quartiers et du territoire, la ville développe la construction neuve en diversifiant l'offre de logements. L'objectif est de capter une demande nouvelle et plus diversifiée. Une orientation majeure est l'évolution de la composition du parc, avec une baisse relative du poids des logements locatifs très sociaux et une augmentation du poids de la propriété occupante.

Encourager la production de logements

La ville de Bagneux a une posture volontariste sur la production de logements. La dynamique de renouvellement urbain est importante avec un objectif de 360 logements/an. Ceci suppose d'améliorer le parc social de la commune, L'objectif est de rééquilibrer l'offre par la construction neuve : jusqu'en 2030, la ville prévoit

un équilibre de 50 % entre logement social et privé.

A une échelle plus fine, des déséquilibres infra-communaux sont maintenus, par exemple avec la partie pavillonnaire qui souhaite conserver son cadre de vie attractif. Les espaces de projet concentrent les 2/3 des constructions.

La production de logements est toutefois un objectif de long terme. Dans l'immédiat, la ville renouvelle 7 % de son parc social et crée 8 % de logements sociaux chaque année. Avec 600 à 700 attributions de logements sociaux/an, l'enjeu est de maîtriser le peuplement et le principe est de différencier les types de résidence. La ville souhaite aussi favoriser les mutations internes du parc le moins fragile, notamment par l'accès au logement des jeunes.

Diversifier l'offre sociale

Diversifier l'offre sociale en développant le parc locatif privé et l'accession est un axe essentiel de la politique municipale.

Les locataires du parc privé et ceux du parc social ont des ressources proches ; le type d'offre auquel ils peuvent prétendre est essentiellement du locatif social. Mais à Bagneux le prix locatif du m² reste assez élevé du fait de la rareté de l'offre.

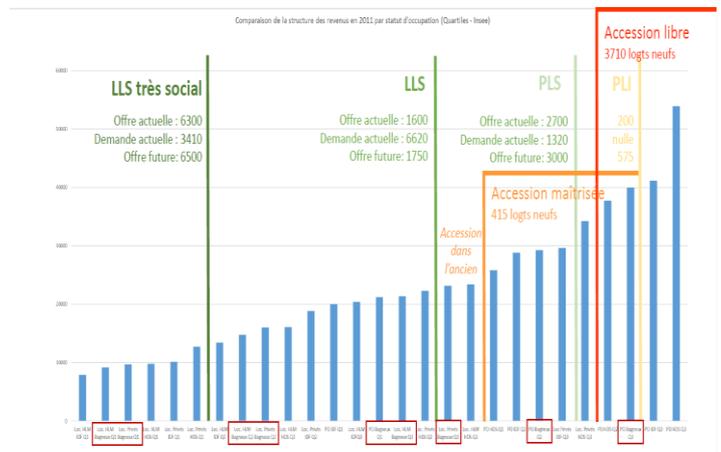
De plus, l'offre en accession à la propriété est limitée. Si les propriétaires occupants sont assez nombreux, la petite taille des surfaces ne favorise pas le maintien sur place des cadres et professions intermédiaires.

Favoriser leur ancrage suppose de développer une accession maîtrisée, en dehors des dispositifs d'accession sociale classique, en proposant par exemple des surfaces adaptées à l'évolution de la composition familiale des ménages. In fine, il s'agit d'attirer des classes moyennes. Mais dans un contexte de forte concurrence entre les territoires, quelle sera la capacité d'absorption du marché francilien ? Dans le parc privé de Bagneux les orientations s'appuient sur le PLU (révisé en 2015) et sur la charte de la construction et de la promotion (2013).

Il s'agit aussi de densifier la ville de façon différenciée (deux grands secteurs de développement ont été identifiés) en préservant le cadre de vie (coefficient de biotope, trame verte et bleue du PLU) et en encourageant le développement d'offres spécifiques pour les

jeunes à proximité des infrastructures de transport.

Comparaison de la structure des revenus en 2011 par statut d'occupation (Quartier – Insee)



Maintenir une offre abordable et de qualité pour des ménages modestes : le groupe Logement Français

Christine GUIRAMAND

Directrice des études du Groupe Logement Français

Christine Guiramand décrypte la stratégie du Logement Français en matière d'accession et de maintien des ménages les plus modestes dans le logement social dans un contexte francilien et national très tendu.

Une activité concentrée dans les zones de marché tendu

Le groupe Logement Français compte 80 000 logements, dont 58 000 en Ile-de-France et 28 % dans les zones urbaines sensibles (ZUS). L'essentiel de sa production se concentre volontairement dans des régions où le marché est tendu et l'offre sociale insuffisante.

En Ile-de-France plusieurs facteurs contribuent aux difficultés de logement et au blocage du marché : la baisse des taux de rotation dans le parc social, les taux d'effort trop élevés des ménages, les prix de sortie des logements excessifs au regard des ressources des

locataires⁵, mais aussi le renforcement de la polarisation Est/Ouest de la région.

La mixité sociale : un enjeu fort et utopique ?

L'expérience montre qu'il est très difficile de faire venir des ménages de catégories intermédiaires dans les quartiers pauvres des communes pauvres. Cette conception de la mixité ne fonctionne pas. En revanche il est possible d'implanter du logement locatif social de type PLAI en secteur valorisé. L'enjeu est de loger, y compris dans les secteurs valorisés, la caissière d'Auchan qui travaille 28 heures par semaine en temps fragmenté et élève seule ses trois enfants. Pour y parvenir, Logement Français abonde les budgets de construction par un apport croissant de fonds propre. Mais la montée des contraintes macro-économiques (baisse des subventions publiques notamment) restreignent les marges de manœuvre des bailleurs.

Savoir où construire est un enjeu essentiel. En Ile-de-France Logement Français cible plus particulièrement trois types de communes :

- Dans les communes valorisées où le foncier est cher, la production est possible en abondant sur fonds propre du bailleur. Mais jusqu'à quel coût ?
- les communes en SRU ;
- les communes du périurbain ou des franges de la région, où des petites opérations de 40 à 50 logements peuvent être réalisées à condition d'avoir des ressources suffisantes en services, équipements et transports.

Le Grand Paris Express va-t-il changer la donne ?

La réalisation du Grand Paris Express sera un accélérateur de la mobilité quotidienne, mais ne facilitera pas la mobilité résidentielle. Vues les difficultés d'obtention d'un logement social, les ménages arbitrent généralement en faveur du logement plutôt que de la proximité avec leur emploi.

⁵ Logement Français a été l'un des premiers bailleurs à monter, dès 1991, un observatoire du peuplement sur l'ensemble de son patrimoine.

Comment faciliter l'accès au logement des plus modestes ?

Une étude a été menée et des simulations testées à l'échelle du groupe dans le but de faciliter l'accès au logement des plus modestes. Le loyer d'un logement social est d'environ 7 à 7,50 euros/m². Or pour solvabiliser les ménages à hauteur des aides de la CAF, qui sont dé-corrélées des loyers plafond HLM, il faudrait pouvoir produire des logements entre 5,80 et 6,20 euros/m². Pour pallier ce décrochage, différentes pistes ont été envisagées : par exemple, imaginer un « loyer à la personne », mutualiser le neuf et l'ancien, affecter le surloyer aux ménages les plus précaires, compléter le dispositif APL par des ajustements en intra-bailleur. L'enjeu est de ne plus raisonner à périmètre constant mais d'ouvrir la réflexion : sur quoi et comment faut-il déréglementer ? Comment et sur quelles parties du secteur privé peut-on introduire du logement social, dans le but de mieux solvabiliser les ménages ? Les résultats de l'étude n'ont pu, à ce jour, être généralisés mais les questions posées restent d'actualité.

Mission d'expertise du CGEDD sur l'application de l'article 55 de la loi SRU

Alain WEBER

Inspecteur général de l'administration du développement durable au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Alain Weber présente les principaux résultats et recommandations d'un rapport du CGEDD intitulée « Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains »⁶.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi SRU) a pour objectif d'optimiser la répartition du logement social sur le territoire français. Elle est aussi fondatrice d'une nouvelle relation entre les communes et l'Etat, en réintroduisant des objectifs nationaux dont l'Etat doit être le porteur. Cette loi

⁶ L'étude, en libre accès sur le web, est en deux parties, publiées en octobre 2015 et avril 2016.

a l'ambition de rapprocher les problématiques d'urbanisme et d'habitat. Elle stipule l'obligation pour les communes d'avoir au minimum 20 puis 25 % de logement social sur leur territoire. Elle ne met donc pas seulement en œuvre une problématique de construction, mais plus largement une problématique de *transformation* du parc existant (sous certaines conditions, un logement qui accueille des ménages « pauvres » peut-être pris en compte comme logement social). L'étude vise à évaluer l'application de sa mesure la plus emblématique, l'article 55 de la loi SRU, au travers de trois questions. Derrière la technicité apparente de ces questions se cachent des enjeux essentiels en termes de mixité sociale et spatiale.

Qui devrait gérer les prélèvements des communes déficitaires ?

Les communes déficitaires ont une pénalité, sous forme de prélèvement. Le prélèvement net s'élève à 37,4 millions d'euros. Les communes carencées sont obligées de faire une épargne forcée pour produire du logement social. Si elles n'en produisent pas suffisamment, les prélèvements sont reversés aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) lorsqu'ils sont délégataires d'aide à la pierre (sous condition d'un contrat avec l'Etat pour gérer ces aides à la construction⁷). Si la commune n'appartient pas à un EPCI délégataire de l'aide à la pierre, le prélèvement est versé à un établissement public foncier. Les EPCI délégataires sont ainsi destinataires de 40 % du total des prélèvements nets, les établissements fonciers d'Etat de 46 %, les établissements fonciers locaux de 8 % et le fonds d'aménagement urbain de 6 %.

Le CGEDD propose que les EPCI qui sont les acteurs les plus volontaristes dans la construction des logements sociaux et dans la mobilisation du foncier, restent les premiers bénéficiaires du prélèvement.

Faut-il renforcer la mutualisation des objectifs de construction à l'échelle intercommunale ?

Les objectifs de la loi SRU sont communaux. Mais lorsque la commune appartient à un EPCI doté d'un PLH, les objectifs de logements sociaux peuvent être mutualisés à l'échelle de l'ensemble des communes du Plan local de l'habitat (PLH). En 2025, il faudra néanmoins atteindre le taux de 25 % de logement social. La suppression de cette mesure, critiquée au motif qu'elle retarderait la construction de logement social, a été proposée dans la loi Egalité et citoyenneté.

Mais le CGEDD a observé que ce dispositif de mutualisation permettait un dialogue entre communes et contribuait à la territorialisation souhaitée et souhaitable des politiques du logement. Plus largement le CGEDD recommande de renforcer les intercommunalités dans leur rôle de pivot de l'habitat.

Faut-il transférer certains pouvoirs des maires aux préfets ?

Les communes qui sont loin d'atteindre leur objectif de production de logement social sont dites « carencées ». Pour elles les conséquences sont importantes puisque l'Etat (le préfet) reprend la gestion du foncier. Le préfet a vocation, dans les 200 communes aujourd'hui carencées, à suivre toutes les ventes de terrain. Parmi elles, 36 communes sont récalcitrantes : ne faudrait-il pas que l'Etat reprenne systématiquement l'octroi des permis de construire, voire certains des pouvoirs de police du maire ?

La réponse du CGEDD est pragmatique : mieux vaut utiliser les pouvoirs actuels du préfet, qui sont importants, et mobiliser pleinement les outils existants.

Alain Weber rappelle enfin l'importance de la façon dont les outils sont utilisés par les acteurs sur le terrain et la nécessité de renforcer la territorialisation des politiques de l'habitat et le dialogue entre acteurs de terrain.

⁷ En Ile-de-France seuls deux EPCI sont délégataires des aides à la pierre.

Débat

Plusieurs des interventions reviennent sur les analyses et les pistes de réforme proposées au débat par Gabrielle Fack.

Alain Weber souligne que le débat entre économistes sur la question complexe des effets inflationnistes des aides à la personne sur les loyers n'est pas tranché et fait aujourd'hui encore l'objet de controverses. Si cet effet semble avéré dans certains segments spécifiques du parc (par exemple le logement étudiant), ce n'est pas le cas sur l'ensemble des marchés. Les paramètres influant sur les coûts de loyers sont multiples et la recherche de causalité est très complexe. S'interrogeant sur les effets que produirait une suppression de l'aide à la personne, il fait remarquer que les augmentations de loyers ne sont pas réversibles dans les marchés tendus. L'aide au logement est-elle « fusionnable » avec d'autres aides sociales ? Alain Weber répond aussi par la négative à cette question.

Pour un autre intervenant il est important de rappeler que les 18 milliards d'euros d'aides à la personne jouent un rôle fortement redistributif et constituent un filet de sécurité pour les ménages les plus fragiles.

Gabrielle Fack souligne que le débat sur les effets des aides à la personne n'est pas nouveau⁸ et qu'il a toujours été vif, en particulier avec le Ministère du logement. Mais selon elle, toutes les études académiques publiées sur le sujet ont bien identifié un effet inflationniste dans les aides à la personne. S'il y a, comme le montrent ces études, augmentation forte des loyers quand il y a augmentation des aides, comment l'interpréter ? Gabrielle Fack est d'accord sur la complexité des facteurs influant sur les marchés immobiliers et sur le fait que les aides à la personne sont loin d'être la seule raison des fluctuations de prix. Elle rappelle que ses propositions ne visent pas à supprimer les aides à la personne, dont le caractère redistributif est avéré, mais à les fusionner avec les autres prestations sociales (revenu de solidarité active, prime pour l'emploi...). L'enjeu est de refondre le système afin d'avoir une masse budgétaire suffisante pour

aider les ménages les plus modestes sans avoir d'impact désincitatif sur le retour à l'emploi. Elle souligne aussi qu'il est difficile de répondre avec certitude à la question de la réversibilité de l'augmentation des loyers même s'il est possible, selon elle, que les loyers puissent évoluer de façon moins rapide si une réforme telle que celle qu'elle propose était mise en place.

Des interventions pointent par ailleurs la complexité et les « effets non souhaités et/ou contradictoires » de certains textes ou dispositifs, par exemple :

- différents facteurs poussent à ce que le logement social soit affecté d'abord aux familles très précaires, renforçant ainsi la spirale de concentration des familles les plus fragiles dans certains quartiers. Face à ce processus, Christine Guiramand rappelle la responsabilité des bailleurs sociaux ;
- dans les Projets de rénovation urbaine (PRU) ce sont presque exclusivement des logements à très bas loyers qui ont été démolis, contribuant ainsi à raréfier l'offre de logements à très bas coût en Ile-de-France ;
- certains types de logements sociaux ne trouvent pas preneurs, faute d'adéquation entre les coûts des loyers et les aspirations des ménages (par exemple des logements intermédiaires dans des communes qui restent dévalorisées).

Interrogés sur la façon dont la Métropole du Grand Paris (MGP) se saisit de l'enjeu des fractures territoriales et de la mixité, Olivier Klein souligne d'abord que ces enjeux sont complexes et relèvent de plusieurs délégations dans la MGP. Il rappelle que le Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement (PMHH) est son premier outil, à engager rapidement via une synthèse des PLH intercommunaux et communaux et du travail de la région avec son SRHH. La métropole doit donc être volontariste en matière d'habitat, veiller au rééquilibrage et permettre des parcours résidentiels choisis et non subis à une échelle large.

⁸ Ses premières études sur le sujet datent de 2002.

Ressources web

Podcast, diaporamas, bibliographie de la rencontre :

- <https://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/societe-et-habitat/les-seminaires-ens-iau-sur-les-questions-urbaines/fractures-sociales-et-spatiales-le-logement-condensateur-dinegalites.html>

Autres ressources web :

- <http://www.bagneux92.fr/index.php>
- <http://www.clichy-sous-bois.fr/>
- <http://www.logementfrancais.fr/>
- <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/>
- <http://politiquedulogement.com/>

Eléments de bibliographie

Daniel Bourdon, Christophe Noyé, Sonia Fayman, Christine Lelévrier. « La rénovation pour qui ? Contribution à l'analyse des mobilités résidentielles », Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. France. La documentation française, pp.117, 2012

Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet, Malka Guillot, Marion Monnet, Lucile Romanello, « Réformer les aides personnelles au logement », Rapport IPP N°10, juin 2015

CGEDD, « Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains », 1^{er} partie : octobre 2015, 2^{ème} partie : avril 2016.

Gabrielle Fack (2005) : « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et Statistique*, vol. 381, n° 1, pp. 17-40

Gabrielle Fack, « Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces ? », *Regards croisés sur l'économie*, 1/2011 (n° 9), p. 92-104.

FORS, IAU îdf, « Diagnostic préalable à l'élaboration du Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement », Séance plénière du Comité Régional d'Habitat et d'Hébergement du 2 juillet 2015

Laurent Gobillon, Thierry Magnac, Harris Selod, « La ségrégation résidentielle : un facteur de chômage ? », *Regards croisés sur l'économie*, 1/2011 (n° 9), p. 272-281.

Jean-Jacques Guillouet, Philippe Pauquet, « Un parc francilien très social », *Note rapide Habitat de l'IAU*, n°685, juin 2015

Christine Lelévrier et Christophe Noyé, « La fin des grands ensembles », in *A quoi sert la rénovation urbaine ?* sous la direction de Jacques Donzelot, 2012.

Mariette Sagot, « Spécialisation sociale et métropolisation du territoire francilien », IAU, décembre 2015.

Benoit Schmutz, "Spatial sorting of African Immigrants in the French Public Housing Market", *The Review of Black Political Economy*, September 2015, Volume 42, Issue 3, pp 247–270

Alain Trannoy, Etienne Wasmer, « La politique du logement locatif », *Notes du conseil d'analyse économique*, 10/2013 (n° 10), p. 1-12.

Corentin Trévien, « Habiter en HLM : quel impact monétaire et quel effet sur les conditions de logement ? »
in *Économie et Statistique*, 2014, n°1, vol. 471, pp. 33/64

Grégory Verdugo, "Public housing magnets : public housing supply and immigrants location choices", in
Journal of Economic Geography, nov. 2016, 16 (6), Oxford University Press

Glossaire

ANAH : Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat
ANRU : Agence Nationale de Rénovation Urbaine
APL : Aide Personnalisée au Logement
ENL : Enquête Nationale Logement
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
IPP : Institut des Politiques Publiques
PLH : Plan Local d'Habitat
PMHH : Plan Métropolitain d'Habitat et d'Hébergement
PPE : Prime Pour l'Emploi
PRU : Projet de Rénovation Urbaine
RSA : Revenu de Solidarité Active
SRHH : Schéma Régional d'Habitat et d'Hébergement
SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49