

Juin 2012

La gouvernance du logement en Île-de-France

Étude relative à la création d'une autorité organisatrice
du logement



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE



Étude relative à la mise en œuvre d'une autorité organisatrice du logement en Île-de-France

Juin 2012

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 : François Dugeny

Département Démographie habitat, équipement et gestion locale : Christine Corbillé, directrice

Étude réalisée par Christine Corbillé et Hélène Joinet

Cartographie : Assad Ali Cherif, Marion Tillet

Maquette réalisée par Monique Chevrier

N° d'ordonnancement : 2.12.004

Crédits photos de couverture : P.Thiot / IAU îdF ; C.Legenne / IAU îdF ; Expansiel

Étude relative à la mise en œuvre d'une autorité organisatrice du logement en Île-de-France

Avertissement :

Le présent rapport d'étude réalisé par l'IAU-ÎdF à la demande du Conseil régional comporte un diagnostic des dysfonctionnements à l'œuvre en Île-de-France dans le domaine du logement, une restitution des auditions menées auprès des acteurs de l'habitat sur la gouvernance du logement ainsi que des échanges qui ont eu lieu à l'occasion de la tenue de l'Atelier des partenaires organisé par le Conseil régional, la présentation des scénarios possibles pour une autorité organisatrice du logement, et un approfondissement des domaines et des moyens d'actions d'une telle autorité.

Des éléments d'analyse juridique, apportés par un cabinet d'avocats, accompagnent les propositions qui figurent dans ce rapport.

Étude relative à la mise en œuvre d'une autorité organisatrice du logement en Île-de-France

Synthèse

La crise du logement qui frappe tout particulièrement l'Île-de-France contribue à dégrader la qualité de vie de nombreux Franciliens, nuit à la cohésion sociale des territoires et fragilise l'attractivité de la région. La production totale qui ne dépasse pas 40 000 logements par an est bien inférieure au volume nécessaire pour couvrir les besoins, estimé à 70 000 logements par an. La hausse du coût des logements à la location comme en accession accroît les difficultés d'accès au logement.

Dans un tel contexte, la mise en place d'une autorité organisatrice du logement rassemblant les collectivités territoriales et les intercommunalités franciliennes, et travaillant en étroite articulation avec l'État, s'impose à plus d'un titre comme un des leviers à mettre en œuvre pour contribuer à résoudre la crise du logement qui affecte la région Île-de-France.

En effet, la mise en place d'une instance réunissant les principaux acteurs œuvrant dans le domaine de l'habitat, et notamment les différents échelons de collectivités locales, devrait permettre de mieux coordonner les différentes politiques mises en œuvre et aboutir à une capacité d'intervention renforcée par la mise en commun des volontés.

Selon les acteurs du logement auditionnés, l'un des premiers apports attendus de cette autorité est la relance de la production de logements, en mobilisant l'ensemble des territoires pour répondre à la diversité des besoins exprimés à l'échelle locale, tout en concourant à la recherche d'un équilibre global de l'espace francilien.

Les questions liées à l'hébergement, à l'amélioration du parc existant et à la réponse aux besoins des populations spécifiques sont également identifiées comme devant relever de son champ d'action.

La création d'une telle autorité est préconisée à l'échelle régionale, échelle du schéma directeur (SDRIF) qui permet d'appréhender les interrelations entre les territoires (mises en évidence par la géographie des déplacements domicile-travail et des parcours résidentiels et le fonctionnement du marché du logement), comme les déséquilibres qui les affectent (les tensions du marché du logement renforçant les inégalités sociales et accentuant les fractures spatiales et la spécialisation des territoires), sans laisser de côté les franges périphériques affectées par les phénomènes d'étalement urbain et de reports de population depuis la zone agglomérée, mais recherchées aussi pour une qualité de vie différente de celle de la zone dense.

Les réponses apportées ne pourront pas être similaires, tant les problématiques varient entre la zone dense et les franges périurbaines, mais elles devront toutes concourir au même objectif d'amélioration des conditions de logement et de qualité de vie.

Avec l'AOL, il s'agit tout d'abord d'identifier un pilote, un chef de file qui insufflerait plus de cohérence et de solidarité dans les politiques menées sur les différents territoires, notamment

grâce à un cadre de référence commun, un « plan régional de l'habitat » (PRH) à valeur prescriptive qui viendrait s'insérer dans la chaîne des documents d'urbanisme.

Dans le cadre du PRH, l'AOL établirait ainsi en concertation avec les collectivités la programmation et la territorialisation des 70 000 logements inscrits dans la loi du Grand Paris et le SDRIF : respect des territoires de projets, ventilation par catégorie de logements.

La création de l'AOL et son identification comme délégataire, permettraient de constituer un acteur de poids pour négocier efficacement avec l'État le niveau des aides à la pierre pour l'Île-de-France.

La délégation des aides à la pierre à l'AOL permettrait une conduite globale des opérations situées sur le territoire régional (social, réhabilitation, hébergement), la contractualisation avec les collectivités garantissant par ailleurs une gestion au plus près des territoires.

Les moyens financiers de l'AOL se devront d'être à la hauteur des enjeux, notamment pour soutenir l'effort de production de logements et l'amélioration du parc existant.

Outre les aides à la pierre dont la gestion serait déléguée par l'État, l'AOL deviendrait destinataire des prélèvements versés au Fonds d'Aménagement Urbain au titre des sanctions financières que versent les communes lorsqu'elles ne respectent pas leurs obligations en matière de réalisation de logements sociaux (en application de l'article 55 de la loi SRU) et de places d'hébergement.

Mais au-delà de la mobilisation de financements existants, l'AOL bénéficierait également de recettes nouvelles. Pour cela, plusieurs pistes ont été étudiées à titre exploratoire : instauration d'une taxe nouvelle - une taxe spéciale logement (TSL) - à l'instar de ce qui a été fait pour les établissements publics fonciers (EPF). Il est également proposé de renforcer des taxes existantes pour en affecter les recettes supplémentaires au bénéfice de l'AOL (taxation des plus-values immobilières, taxe sur les loyers excessifs).

L'AOL répartirait cette enveloppe globale de financements entre les territoires dans le respect des objectifs inscrits dans le PRH en s'appuyant sur la contractualisation avec les EPCI. Cet exercice serait mené dans un cadre pluri-annuel pour garantir aux opérateurs et à l'ensemble de l'appareil de production la visibilité nécessaire.

Afin d'optimiser la mobilisation des fonds d'Action Logement (1%), la solution contractuelle est privilégiée. La signature d'un protocole entre l'AOL et l'UESL permettrait de renforcer la synergie des deux acteurs en Île-de-France, en faveur d'un ciblage des financements dans des bassins économiques et de vie pertinents, afin d'en soutenir le dynamisme et d'œuvrer au rééquilibrage des territoires en rapprochant offre de logements et offre d'emplois, dans le respect des objectifs qui auront été définis dans le PRH.

En matière d'aides, l'AOL serait aussi le lieu de discussion autour des multiples concours financiers existants en Île-de-France afin d'introduire plus de cohérence entre les financements relevant de multiples niveaux, et leurs critères de mise en œuvre.

Cela renvoie à l'une des missions attendue de l'AOL : un lieu d'intelligence collective, de coopération entre les collectivités, de confrontation des pratiques locales, pour notamment promouvoir les mécanismes jugés efficaces (par exemple dans le domaine de l'urbanisme réglementaire : emplacements réservés, bonus de constructibilité ou de COS, règles de densité minimale, etc.), et obtenir l'adaptation des mesures nationales aux spécificités du territoire.

L'articulation avec les opérateurs et les professionnels du logement devra être organisée dans ce cadre.

En termes de modes opératoires, l'AOL privilégierait ainsi une logique incitative qui se concrétiserait notamment par son appui financier auprès des collectivités volontaires en matière de logement, et se traduirait par une démarche contractuelle.

Mais au vu de l'acuité des besoins, des déséquilibres croissants entre les territoires et des niveaux des prix et loyers constatés sur le marché immobilier, les modes d'intervention de l'AOL iraient au-delà et répondraient également à une visée régulatrice. Pour cela, des mécanismes de persuasion financière (logique de bonus/malus) sont envisagés. Si l'AOL n'aurait pas à proprement parler de pouvoir coercitif, qui relève de la responsabilité de l'État, elle aurait un rôle d'alerte, de proposition, d'initiative pour mettre en demeure d'agir et favoriser la mise en œuvre opérationnelle des projets. Pour cela, l'AOL jouerait un rôle d'alerte auprès de l'État en matière d'application de la loi SRU. Elle aurait aussi une compétence d'initiative en matière d'aménagement en proposant la mise en œuvre de projets d'intérêt général, d'opérations d'intérêt régional, de déclarations de projets mais aussi de création de ZAC et de ZAD, pour soutenir la réalisation de programmes de logements.

Bien sûr, l'ensemble de ces mécanismes et procédures, comme la gouvernance au sein de l'AOL, sont pensés dans le respect des principes de libre administration des collectivités territoriales et d'interdiction de tutelle entre collectivités. À cet égard, la plus grande importance doit être donnée à l'instauration d'un dialogue de qualité avec l'État, qui ne pourrait qu'être favorisé par sa représentation au sein de l'AOL.

En termes statutaires, l'analyse des différents types de structures dont l'AOL pourrait s'inspirer a conduit à s'orienter vers la création d'une entité *sui generis*.

Synonyme de refonte de la gouvernance du logement en Île-de-France, la création d'une Autorité organisatrice du logement (AOL) ne peut s'opérer isolément : elle se comprend dans le cadre de la poursuite de la décentralisation, de l'affirmation par l'État de son rôle de garant de la solidarité, de la structuration d'intercommunalités franciliennes de taille critique et en lien avec l'exercice des pouvoirs d'urbanisme et de l'action foncière. La mobilisation du foncier est en effet une question centrale, d'où la nécessité d'une articulation étroite entre l'AOL et un établissement public foncier d'État intervenant sur l'ensemble de l'espace francilien, à qui le représentant de l'État peut confier le droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU.

L'AOL devrait ainsi être le lieu et l'occasion d'une articulation renforcée entre le logement et les autres politiques publiques (aménagement du territoire, déplacements, développement économique, urbanisme, action foncière, action sociale) ainsi qu'un acteur du changement d'état d'esprit à l'égard du logement, qui gagnerait à être considéré par tous comme une composante essentielle de l'attractivité du territoire francilien et de la qualité de vie de ses habitants.

SOMMAIRE

Introduction	11
Première partie - Contexte francilien et crise du logement en Île-de-France	19
Encadré : La relance de la construction au cœur du SDRIF	
1.1. Un paysage institutionnel complexe	20
1.1.1. Le logement, une compétence de l'État	
1.1.2. 1281 communes détenant les pouvoirs d'urbanisme	
1.1.3. Des intercommunalités qui s'emparent peu à peu des compétences habitat	
1.1.4. Quatre délégataires des aides à la pierre	
1.1.5. Les départements, responsables du volet social des politiques de l'habitat	
1.1.6. Un Conseil régional investi en faveur de l'habitat	
1.1.7. Des opérateurs très nombreux	
1.2. Une crise du logement particulièrement sévère en Île-de-France	28
1.2.1. Un niveau de construction historiquement bas	
1.2.2. La hausse des prix et des loyers réduit l'offre de logements abordables	
1.2.3. Des parcours résidentiels entravés	
1.3. Inégalités et interdépendances de l'espace francilien	40
1.3.1. Une région riche où les inégalités territoriales se creusent	
1.3.2. Des déplacements domicile-travail liés à la concentration des emplois plus élevée que celle des actifs	
1.3.3. Un parc social inégalement réparti face à une demande qui s'exprime sur tout le périmètre régional	
1.3.4. L'habitat indigne, une réalité protéiforme selon les territoires	
Deuxième partie - Les débats sur la gouvernance du logement	
Retour des auditions et de l'Atelier des partenaires	51
2.1. Crise du logement et dysfonctionnements à l'œuvre, des analyses partagées	52
2.2. Des convergences sur la façon d'aborder la politique du logement	55
2.3. Des divergences sur les réponses institutionnelles	56
Troisième partie - Quels contours pour une autorité organisatrice du logement ? Trois scénarios envisagés	59
3.1. Scénario 1 : Une structure de coordination des politiques locales de l'habitat	60
3.1.1. Un lieu de « co-construction » regroupant collectivités territoriales et intercommunalités	
3.1.2. Construire un projet partagé à partir des territoires	
3.1.3. Réelle avancée ou structure <i>a minima</i> ?	
3.2. Scénario 2 : Une structure d'élus dotée de réels pouvoirs et articulée avec l'État	61

3.2.1.	Des compétences fortes, recouvrant notamment la programmation pour relancer la construction	
3.2.2.	Des compétences élargies, pour améliorer le parc et favoriser les parcours résidentiels	
3.2.3.	Une structure disposant de moyens financiers	
3.2.4.	Des dispositifs avant tout incitatifs et contractuels, mais si nécessaire, coercitifs pour mettre en œuvre la politique	
3.2.5.	L'articulation avec l'État	
3.3.	Scénario 3 : Un Comité régional de l'habitat remodelé	64
3.3.1.	Un CRH renouvelé accordant une place plus affirmée aux collectivités territoriales	
3.3.2.	D'un CRH formulant des avis à un CRH doté de réels pouvoirs	
3.3.3.	Un projet de CRH éloigné de la formule actuelle	

Quatrième partie - Éléments de préfiguration d'une autorité organisatrice du logement **69**

4.1.	Les champs de compétence	69
	Proposition 1 : Elaborer un Programme régional de l'habitat à caractère prescriptif territorialisant les objectifs de construction	
	Proposition 2 : Une AOL délégataire des aides à la pierre	
	Proposition 3 : Harmoniser et optimiser les critères de financement du logement social entre acteurs franciliens	
	Proposition 4 : Adapter les mesures nationales au contexte francilien	
	Proposition 5 : Etre un lieu d'innovation, de proposition et d'observation en matière d'habitat	
4.2.	Les moyens financiers de l'AOL	77
	Proposition 6 : Négocier et gérer les aides à la pierre en provenance de l'État	
	Proposition 7 : Confier la gestion du Fonds d'aménagement urbain à l'AOL	
	Proposition 8 : Mobiliser Action Logement par la signature d'un protocole	
	Proposition 9 : Envisager des recettes nouvelles	
4.3.	Les modes opératoires	85
	Proposition 10 : Agir au travers d'aides financières	
	Proposition 11 : Accompagner les collectivités dans leur effort en faveur de l'habitat	
	Proposition 12 : Disposer de pouvoirs coercitifs gradués	

Annexes **93**

Le comité de suivi de l'étude	
Liste des personnes auditionnées	
Compte-rendu de l'Atelier des partenaires du 28 mars 2012	
Les invités à l'Atelier des partenaires du 28 mars 2012	
Contributions de partenaires au débat sur la gouvernance du logement	
Gouvernance de la métropole londonienne et du logement	
La politique de l'habitat de Rennes Métropole	
Bibliographie	
Liste des acronymes	

Introduction

Augmenter l'offre globale de logements et rétablir la fluidité du marché immobilier pour que les ménages trouvent un logement correspondant à leurs souhaits, leurs besoins et leurs capacités financières est reconnu comme une urgence en Île-de-France par l'ensemble des acteurs de ce domaine.

La crise du logement qui touche l'Île-de-France constitue en outre un risque pour son attractivité économique. En effet, nombre d'actifs en mobilité ne trouvent pas de solution de logement satisfaisante et hésitent alors à accepter le poste proposé.

Cette tension entre l'offre et la demande, liée à la concentration des emplois, à l'évolution des modes de vie et au vieillissement de la population est constatée dans la plupart des métropoles européennes.

Mais en général, les stratégies du logement des grandes capitales européennes s'inscrivent dans un cadre décentralisé au niveau de la région capitale et adapté à sa situation spécifique. « *La rationalité de ces processus de régionalisation consiste à concentrer les questions inhérentes à la stratégie de compétitivité du territoire régional (développement économique – emploi – logement – équipements – transports) entre les mains d'une autorité unique et élue* »¹.

D'autres particularités de la gouvernance du logement relèvent de l'organisation territoriale française, véritable exception en Europe, et de la nature de la relation entre l'État et les autorités territoriales élues. Ainsi, l'État local et les collectivités territoriales interviennent sur un même territoire (par exemple en matière d'attributions de logements sociaux), brouillant par là-même les responsabilités et la lisibilité de l'action publique.

Pour une meilleure organisation de la politique du logement en Île -de-France

La politique du logement est par nature complexe, à la fois tributaire de l'urbanisme, de l'action foncière, de l'aide sociale, etc. Il est dès lors normal qu'une multitude d'acteurs publics et privés concourent à cette politique.

De même, d'un impact financier très important, la politique du logement appelle nécessairement des concours multi-niveaux. Depuis 2008, la crise économique et financière a montré particulièrement l'impact du domaine du logement sur les finances de l'État et des collectivités territoriales, sur les entreprises, les banques distributrices de crédits immobiliers et sur l'ensemble des acteurs publics et privés œuvrant dans ce domaine.

Pour autant, la question d'une meilleure organisation et structuration de cette politique complexe qu'est le logement s'impose aujourd'hui comme une urgence en Île-de-France, au vu de l'ampleur des besoins non satisfaits. L'objectif est tout à la fois de rendre cette politique plus efficace, plus solidaire et plus lisible, dans un cadre de cohérence global où viendraient s'inscrire les interventions des différents acteurs.

Les perspectives de réforme des collectivités territoriales comme les incertitudes sur l'organisation institutionnelle future et l'exercice des compétences² n'obèrent pas la pertinence d'une réflexion et de propositions sur une refonte de gouvernance du logement.

¹ Laurent Ghékière in "Regards croisés Métropoles Européennes. La gouvernance du logement, objectifs, moyens, institutions" p.51 et suivantes, Paris Projet 38, 2008, APUR

² Voir encadré ci-après

En effet, la mise en place d'une instance réunissant les principaux acteurs œuvrant dans le domaine de l'habitat, et notamment les différents échelons de collectivités locales, devrait permettre de mieux coordonner les différentes politiques mises en œuvre et aboutir à une capacité d'intervention renforcée, dans le respect du double enjeu que constituent la mixité sociale et l'égalité des territoires.

Une question explicitement portée par la Région depuis plusieurs années

L'expérience acquise par la Région Île-de-France dans le domaine du logement, grâce à sa forte implication et ses interventions volontaristes, a conduit l'institution régionale à défendre la nécessité d'une adaptation de la gouvernance afin de se donner, collectivement, les moyens de relever les défis de la crise du logement.

Ainsi, la Région a-t-elle proposé dès 2008, dans le projet de Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) adopté, une structure régionale dévolue à la coordination et à l'animation d'une politique du logement.

En 2008, le rapport de la commission présidée par Jean-Paul Planchou « Scenarii pour la métropole : Paris-Île-de-France demain » avait proposé (proposition 7) la création d'un Syndicat du logement en Île-de-France (Sylif) : « *La politique régionale du logement doit être construite collectivement dans le cadre d'un syndicat regroupant la Région, les départements, les intercommunalités et les bailleurs privés et publics. Il aurait pour rôle, par une convention avec l'État d'assurer la cohérence entre programmation de logements, développement de l'offre foncière et répartition des financements* ».

La Région a poursuivi sa réflexion et a décidé, par sa délibération cadre n° CR 09-11 relative à l'action régionale en matière de logement votée le 10 février 2011, la réalisation d'une étude relative à la mise en œuvre d'une autorité organisatrice du logement.

Une solution proposée par de nombreux acteurs du logement

De nombreux acteurs du logement soutiennent la nécessité d'une organisation *ad hoc* en Île-de-France pour piloter la politique du logement. Cette question est abordée dans les rapports publics élaborés par les grandes institutions de l'État (Conseil d'État, Cour des comptes, Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, etc.), mais aussi dans les rapports émanant d'associations comme la Fondation Abbé Pierre, voire d'institutions représentatives des collectivités territoriales. Citons-en quelques-uns à titre d'exemples sans chercher l'exhaustivité³.

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, dans un rapport sur « L'expérimentation locale du droit au logement opposable » d'octobre 2006, propose la mise en place en Île-de-France d'un syndicat du logement élaborant, en concertation avec les collectivités et leurs groupements, les objectifs de logement et d'hébergement du schéma directeur, en assurant la mise en œuvre et disposant des aides à la pierre, la gestion de ces dernières pouvant donner lieu à la signature de conventions avec les EPCI et la ville de Paris.

La Fondation Abbé Pierre a pour sa part, dans le cadre d'un état des lieux pour le cahier du logement « Entre pénurie et ségrégation, quelles perspectives pour le logement en Île-de-France » en novembre 2006, proposé qu'un système dérogatoire par rapport aux principes de la décentralisation soit mis en place pour le territoire de l'Île-de-France, en confiant à l'État et à la Région la charge de planifier et mettre en œuvre « une politique francilienne du logement ».

³ Les élèves de l'ENA de la promotion Simone Veil ont remis des rapports en juillet 2005, préconisant de façon convergente des solutions sur mesure pour l'Île-de-France soit par la création d'un syndicat du logement bénéficiant de la délégation des aides à la pierre, soit par la délégation à la Région elle-même des aides à la pierre.

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement préconise, depuis son rapport annuel de 2007, de prendre en compte la spécificité de l'Île-de-France et l'a réaffirmé en 2011. Dans son dernier rapport, il met en avant quatre exigences de la mise en œuvre du droit au logement dont celle d'organiser la gouvernance logement : « *en Île-de-France, créer un Syndicat du logement ; rassemblant des représentants des différentes collectivités territoriales, il serait doté du pouvoir d'arrêter les objectifs de construction et de les faire appliquer* ».

Dans son rapport de janvier 2008, le Conseil National de l'Habitat préconise une réponse spécifique pour l'Île-de-France afin de répondre à des problématiques exceptionnelles de par leur envergure et leurs enjeux. À cette fin, le CNH demande une réforme en profondeur de la gouvernance afin de permettre d'infléchir le « statu quo » existant en matière de logement, sur la base du constat de la problématique de gouvernance qui à « aucun niveau à l'heure actuelle n'est apte à traiter le problème du logement ». À cet égard, le Conseil National de l'Habitat propose 4 axes de réforme :

- une organisation accrue des politiques du logement entre les collectivités locales à l'exemple du STIF,
- une articulation des documents d'urbanisme afin d'accélérer l'élaboration de PLU facilitant la construction,
- l'application complète de l'article 55 de la loi SRU,
- une gestion non plus exclusivement locale afin d'obtenir plus d'efficacité et d'efficience en matière de logement.

Le rapport Pinte de 2008 sur « l'Hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées », met l'accent sur la spécificité de la crise du logement en Île-de-France. À cet égard, il fait le constat d'un manque de logements très sociaux, ou de logements adaptés aux populations les plus fragiles, et estime « *indispensable que la région Île-de-France se dote d'outils spécifiques permettant de piloter les dispositifs en tenant compte des effets de déport pouvant exister entre Paris et les départements limitrophes, et en organisant des réponses qui permettent de traiter les situations locales et de faire jouer les solidarités entre territoires contigus* ».

En 2009, dans son rapport public « Droit au logement, droit du logement », le Conseil d'État évoquait pour l'Île-de-France « *une organisation spécifique couvrant tout le territoire de la région, eu égard notamment à l'importance des réseaux de transport collectif et des migrations alternantes quotidiennes* » tout en insistant sur une véritable régulation par l'État : « *l'État devrait de toute manière y exercer un rôle éminent pour surmonter l'absence de solidarité entre collectivités territoriales et dépasser les clivages politiques qui bloquent toute évolution* ».

Selon la Cour des comptes, dans son rapport public thématique sur les aides à la pierre de mai 2011, « *le cœur du débat porte sur l'opportunité d'instituer de véritables autorités locales organisatrices de l'habitat regroupant des compétences aujourd'hui réparties entre diverses collectivités* ».

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France, propose « *une autorité régionale organisatrice du logement pour la mise en œuvre de la production des 70 000 logements par an* ».

En 2012, dans son 17^e rapport sur l'état du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés pose la question de la gouvernance territoriale des politiques du logement : « *l'État doit fixer le cahier des charges et la loi poser les principes de la politique nationale du logement [...]. Mais l'État doit aussi laisser la politique du logement se définir localement par le biais d'une autorité de l'habitat organisatrice et régulatrice. [...]. L'Île-de-France, quant à elle doit se doter d'une autorité régionale des politiques de l'habitat et du logement* ».

Des propositions conjointes d'autres collectivités

Face au constat partagé du manque global de construction, de l'importance du mal-logement et de l'accroissement des inégalités entre les territoires, la Ville de Paris propose également une « *autorité métropolitaine organisatrice du logement dotée d'un pouvoir de programmation et de territorialisation des objectifs de construction ainsi que des moyens juridiques et financiers de la mise en œuvre* » (Rapport « Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne », 2011).

De même, les contributions rédigées par les adhérents de Paris Métropole dans le cadre de la préparation d'un livre vert sur la gouvernance se font régulièrement l'écho des dysfonctionnements dans le domaine du logement et de l'utilité d'en repenser la gouvernance.

Trois écueils majeurs à éviter

La mise en place d'une autorité organisatrice du logement, lieu d'intelligence collective, de pilotage en commun et de choix stratégiques, présente des risques qui sont autant d'écueils à considérer d'emblée pour mieux les éviter :

- *une institutionnalisation de la réponse (une instance supplémentaire dont l'efficacité ne serait pas flagrante dans un paysage institutionnel déjà fort chargé),*
- *le risque de s'éloigner de projets de territoires et de la connaissance locale,*
- *une organisation qui paraîtrait illégitime (notamment face à la légitimité démocratique des collectivités territoriales).*

Questions connexes

La refonte de la gouvernance du logement ne peut être pensée isolément. Elle renvoie à d'autres problématiques majeures, celles de la poursuite de la décentralisation, de la structuration d'intercommunalités de taille critique et de périmètres pertinents en Île-de-France, des pouvoirs d'urbanisme et du foncier.

Poursuite de la décentralisation

Le logement n'a pas été véritablement concerné par la décentralisation, dans la mesure où il demeure une compétence de l'État. On a cependant assisté à une territorialisation des politiques locales de l'habitat à travers les Programmes locaux de l'habitat instaurés en 1983 et dont certains territoires se sont emparés très tôt. L'État a depuis déconcentré quelques pouvoirs et laisse une certaine marge de manœuvre à ses services territoriaux qui peuvent contractualiser avec les collectivités locales (intercommunalités ou départements) sur la base de leur PLH. Ces dernières peuvent ainsi se faire déléguer la gestion des aides à la pierre.

Mais le bilan francilien reste limité en ce domaine puisque deux communautés d'agglomération et deux départements seulement ont cette délégation. En outre, les politiques locales de l'habitat qui sont diverses, peuvent entrer en contradiction avec les orientations nationales (par exemple objectifs du DALO et de mixité sociale). Or, l'État n'a pas toujours les moyens des exigences qu'il pose et ne peut adapter sa politique nationale aux besoins divers des territoires. Ce fonctionnement imparfait conduit naturellement à poser la question d'un acte III de la décentralisation en matière de logement.

Structuration d'intercommunalités de taille critique

Cette évolution renvoie à la structuration plus lente du territoire francilien en grandes intercommunalités correspondant à des bassins de vie, dans lesquels l'élaboration d'un projet

stratégique de territoire qui traite conjointement des questions économiques et d'emploi, de transport et de mobilité, d'habitat et de services trouverait tout son sens. À l'échelle de la France, on assiste ainsi dans beaucoup d'agglomérations à une intégration de la politique de l'habitat dans des stratégies plus larges d'aménagement et de développement du territoire et au chaînage des différents documents d'urbanisme (SCOT, PLH, PLU, PDU, agenda 21, ...).

En Île-de-France, la situation est plus complexe. Le SDRIF traite bien l'ensemble des enjeux qui traversent la métropole régionale et l'habitat y a toute sa place. Il devrait être relayé par les documents d'urbanisme des intercommunalités et des communes. Mais au-delà du document stratégique qu'il représente, le passage à l'opérationnalité en ce qui concerne l'habitat n'a pas encore été trouvé. Cette préoccupation est un enjeu de la réflexion autour d'une autorité organisatrice du logement et de ses relations avec les communes et les intercommunalités.

Ces dernières sont appelées à devenir les interlocuteurs privilégiés de l'État et des collectivités de rang supérieur pour co-élaborer des politiques cohérentes et répondant à des objectifs d'intérêt général, à une échelle plus large, notamment dans le domaine du logement. Mais l'organisation des compétences entre l'intercommunalité et ses communes membres n'est pas pour autant complètement tranchée.

Les pouvoirs d'urbanisme

Ainsi, une des questions qui reste posée est celle des pouvoirs d'urbanisme. Si les intercommunalités ont comme compétences obligatoires, entre autres, l'aménagement de l'espace et l'équilibre social de l'habitat, les communes membres restent en charge de leur urbanisme à travers l'élaboration de leur PLU⁴, et responsables de la production de logement à travers la délivrance des permis de construire. Parfois, les communes transfèrent le droit de préemption urbain à l'intercommunalité mais cette décision n'est pas forcément définitive.

La mobilisation du foncier

Enfin, la dernière question qui à l'instar de la réflexion sur la gouvernance apparaît comme un levier essentiel de la mise en œuvre des politiques du logement, est celle du foncier, matière première pour la réalisation de logements. Si le foncier n'est pas rare en Île-de-France, sa mobilisation reste insuffisante : un des principaux enjeux est bien de rendre le foncier disponible et constructible à un prix abordable et en grande quantité. Le foncier public, notamment les terrains d'État, devrait pouvoir être le premier mobilisable. Pour le foncier privé, quatre établissements publics fonciers d'État interviennent sur le territoire francilien. La question se pose de leur périmètre, du contenu de leurs compétences, et de leur capacité financière d'intervention pour une efficacité renforcée.

Porter un nouveau regard sur le logement

Enfin et plus globalement, replacer le logement au cœur de l'aménagement du territoire, au même titre que l'activité économique et les transports, le considérer comme un élément essentiel de la qualité de vie et de l'attractivité des territoires, devrait contribuer à porter un regard neuf et positif sur son développement et en faciliter la réalisation.

⁴Le PLU intercommunal est en principe élaboré à l'initiative et sous la responsabilité d'un EPCI qui se sera doté de la compétence en matière de PLU. Dans ce cas, le PLU couvre l'intégralité du territoire intercommunal. Le PLU comprend les règles, orientations et programmations prévues par les PDU et les PLH. À terme, ces deux documents n'existeront plus par eux-mêmes. Une trentaine de PLU sont en cours d'élaboration mais aucun en Île-de-France.

Méthodologie et plan de l'étude

La présente étude réalisée par l'IAU Île-de-France se fonde certes sur des travaux antérieurs abordant la question du logement en Ile-de France, les politiques du logement en France, et la gouvernance du logement dans les grandes métropoles, françaises ou étrangères. Mais l'étude a aussi été l'occasion d'une vaste campagne d'entretiens auprès d'acteurs franciliens du logement (voir en annexe la liste des personnes auditionnées) et ces auditions sont venues nourrir le contenu de l'étude. L'avancement de l'étude a été rythmé par l'organisation de plusieurs réunions du comité de suivi de l'étude réunissant les départements, Paris Métropole, le CESER et l'AMIF, et auquel l'État a été invité, et par la tenue d'un atelier, conçu comme un temps de travail avec un second cercle de partenaires (pour affiner les scénarios retenus mais aussi recueillir l'avis d'un nombre élargi d'interlocuteurs).

Le rapport d'étude rédigé par l'IAU Île-de-France comprend donc une première partie d'analyse de la situation existante et de ses dysfonctionnements : contexte institutionnel et crise du logement. Il se poursuit (2^{ème} partie) par une restitution synthétique des entretiens menés sur la gouvernance et des échanges qui ont eu lieu au cours de l'Atelier des partenaires organisé par la Région, en mettant l'accent sur les constats partagés, les points de convergences sur les chantiers à engager mais aussi les divergences en matière de réponse institutionnelle à apporter.

La matière recueillie à l'occasion des auditions a ensuite conduit à proposer trois scénarios possibles pour une autorité organisatrice du logement. Ces trois scénarios traduisent la diversité des points de vue exprimés. Au vu des échanges lors des réunions du comité de suivi de l'étude et de l'Atelier des partenaires, un scénario a été plus particulièrement approfondi. Le chapitre 4 approfondit ainsi les éléments constitutifs d'une structure de gouvernance et fait des propositions sur ses champs de compétence, ses moyens financiers et ses modes opératoires.

La loi de réforme des collectivités territoriales, quel impact sur la compétence logement ?

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative aux collectivités territoriales a introduit des réformes importantes.

- « Rapprochement » des institutions Départements et Région, avec la création du mandat de conseiller territorial (siégeant aux deux assemblées) et possibilité de fusion du Département et de la Région (exemple de l'Alsace).
- Création de nouveaux cadres institutionnels : la Métropole (établissement public de coopération intercommunale de plus de 500.000 habitants ayant compétence en matière d'aménagement, de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social) ; le pôle métropolitain (EPCI de plus de 300 000 habitants fonctionnant comme un syndicat mixte et constitué en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'université et de la culture, d'aménagement de l'espace) ; la commune nouvelle (fusion de communes contiguës à plus grande échelle).

Toutefois, la Métropole et le pôle métropolitain ne s'appliquent pas à l'Île-de-France.

- Affirmation du rôle de l'État dans le développement et l'organisation de l'intercommunalité avec le schéma départemental de la coopération intercommunale (qui établit une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et supprime les enclaves et les discontinuités territoriales) et avec les pouvoirs accordés au préfet (création d'EPCI à fiscalité propre, modification de périmètres d'EPCI, fusion d'EPCI...).

Le titre IV de la loi concerne la clarification des compétences des collectivités territoriales (entrée en vigueur le 1er janvier 2015).

La loi stipule que « les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif. » Toutefois :

- en cas de silence de la loi, Région et Département peuvent intervenir par délibération spécialement motivée pour tout objet d'intérêt régional et d'intérêt départemental,
- la loi peut, à titre exceptionnel, prévoir des compétences partagées entre plusieurs catégories de collectivités territoriales : compétences en matière de tourisme, de culture et de sport,
- une collectivité territoriale peut déléguer une compétence exclusive ou partagée à une autre collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre,
- Région et départements peuvent élaborer un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services dans les 6 mois suivant l'élection des conseillers territoriaux, - la loi retient le principe, exception faite d'un certain nombre de cas (culture par exemple), de la suppression des financements croisés.

Le traitement non « fléché » de la compétence logement dans les lois de décentralisation conduit donc à estimer que, sans remise en cause de la loi de 2010 et sauf définition du logement comme compétence d'une collectivité territoriale dans une loi à venir, le logement devrait relever du cas de figure suivant :

- la faculté d'intervention expressément ouverte par le CCH aux diverses collectivités en matière de financement du logement est maintenue, s'agissant d'une compétence restant à l'État ;
- mais l'intervention des départements et de la Région en cofinancement sur les mêmes programmes n'est possible que si cela est prévu dans le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.
- à savoir « qu'en cas de silence de la loi, Région et Département peuvent intervenir par délibération spécialement motivée pour tout objet d'intérêt régional et d'intérêt départemental ». Autrement dit, l'exercice de la compétence logement ne devrait pas être bouleversé après 2015.

Première partie - Contexte francilien et crise du logement en Île-de-France

L'Île-de-France représente un cinquième de la population métropolitaine mais le tiers du Produit Intérieur Brut (PIB) national. Elle est au cœur de l'économie nationale et doit veiller à rester accueillante pour les populations diverses, modestes et aisées, qui y résident. L'Île-de-France doit donc offrir un marché immobilier qui réponde à la diversité de la société et aux besoins spécifiques d'une métropole : marché fluide, diversifié, répondant aux besoins très variés des populations et des entreprises ; logements à prix abordables ; offre locative répondant aux besoins de mobilité à côté d'une offre de logements en propriété. La localisation des logements, à proximité des secteurs d'emplois et des moyens de transport en commun facilitant la mobilité, est une préoccupation complémentaire et indispensable à celles de la quantité, de la qualité et de l'accessibilité financière des logements.

Or face à ces enjeux, qui sont ceux du SDRIF, le paysage institutionnel francilien est particulièrement complexe et voit intervenir une multitude d'acteurs dans le domaine de l'habitat.

Cette pluralité d'intervenants, caractéristique des politiques de l'habitat, est singulièrement accentuée en Ile-de-France et fonde toute la pertinence d'un lieu de coopération fédérant l'ensemble des acteurs locaux du logement.

La relance de la construction de logements au cœur du SDRIF

La construction d'une région plus solidaire constitue le défi premier du Schéma directeur de la région Île-de-France et l'accès au logement y prend toute sa part, au même titre que l'accès aux services publics et, plus globalement, la lutte contre les fractures sociales et territoriales dans le contexte du dynamisme démographique qui est celui de la région francilienne.

La construction de 70 000 logements par an est ainsi un objectif central du SDRIF pour améliorer la vie quotidienne des Franciliens et renforcer l'attractivité et le développement de la Région. L'atteinte de cet objectif suppose la mobilisation de tous les territoires, en densifiant l'agglomération centrale, en privilégiant les sites les mieux desservis par les transports en commun, en renforçant les polarités de vie et d'emploi, tout en répondant aussi aux besoins recensés localement. Les principes de densité et d'intensification urbaine régissent le projet spatial du SDRIF.

Réduire les fractures territoriales et favoriser la mixité sociale supposent le développement d'un parc locatif social et très social dans les secteurs déficitaires. Le SDRIF vise ainsi un taux de 30 % de logements locatifs sociaux dans le parc à l'horizon 2030.

Dans les secteurs déjà fortement pourvus en logement social, l'enjeu réside plutôt dans le développement d'une offre locative intermédiaire, privée et d'accession à la propriété.

Il s'agit aussi d'améliorer l'équilibre habitat/emploi au sein des bassins de vie en rapprochant la géographie de l'emploi et l'offre résidentielle pour réduire les temps de déplacement domicile-travail et favoriser un développement cohérent des territoires.

Enfin, l'amélioration de la vie quotidienne des Franciliens suppose simultanément l'amélioration du parc existant (réhabilitation du parc ancien, lutte contre l'habitat indigne, traitement des copropriétés dégradées) et la poursuite de la rénovation urbaine des grands ensembles.

1.1. Un paysage institutionnel complexe

Le paysage institutionnel francilien des acteurs de l'habitat est particulièrement enchevêtré⁵. Les collectivités y sont nombreuses et ont souvent défini une politique du logement : 1281 communes, 8 départements, une Région auxquels s'ajoutent 114 intercommunalités à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2012.

1.1.1. Le logement, une compétence de l'État

En matière de logement, l'État a gardé la compétence. Il fixe de grands programmes nationaux dont il assure le contrôle (rénovation urbaine, requalification des quartiers anciens, plan de cohésion sociale, ...) et des mesures réglementaires (plafonds de loyers sociaux, normes d'accès au parc, aides à la pierre, à la personne, aides fiscales,...). Il agit aussi à travers ses agences que sont l'ANAH, l'ANRU ou l'ADEME.

Il a cependant déconcentré certaines compétences en s'appuyant sur la délégation des aides à la pierre aux EPCI ou aux départements sous certaines conditions ou celle de la gestion des contingents préfectoraux en faveur des maires (loi LRL de 2004).

Il a aussi adopté certaines dispositions particulières pour l'Île-de-France concernant le droit au logement opposable (DALO) ou le plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile élaboré par le représentant de l'État dans la région (loi MOLLE de 2009).

Mais la politique nationale reste encore éloignée des réalités locales de l'Île-de-France. Ainsi, les dispositifs mis en place depuis plusieurs années n'ont-ils toujours pas réussi à relancer la construction en Île-de-France, ni à endiguer les difficultés qu'ont à se loger de plus en plus de ménages modestes, voire de ménages à revenus moyens. Beaucoup considèrent que des politiques plus adaptées aux problématiques locales devraient pouvoir être mises en place sous l'impulsion notamment des collectivités territoriales et des intercommunalités, en partenariat avec les professionnels de l'habitat.

Le contexte récent est marqué par l'amenuisement des aides à la pierre émanant du budget de l'État, la remise en cause des dispositifs d'incitations fiscales en faveur de l'investissement locatif privé et la réduction des moyens humains au sein des services déconcentrés de l'État.

La loi sur le Grand Paris de juin 2010 marque cependant une volonté de recentraliser la question du logement. À cette occasion, l'État a instauré un jeu nouveau dans le domaine du logement en inscrivant dans la loi un objectif de construction de 70 000 logements pour l'Île-de-France et en imposant une territorialisation par grands bassins de vie, reprise dans le cadre des contrats de développement territorial (CDT). Mené par les services de l'État, cet exercice de territorialisation est contesté par certains élus au vu du niveau élevé des objectifs affichés ou du manque de cohérence du découpage territorial.

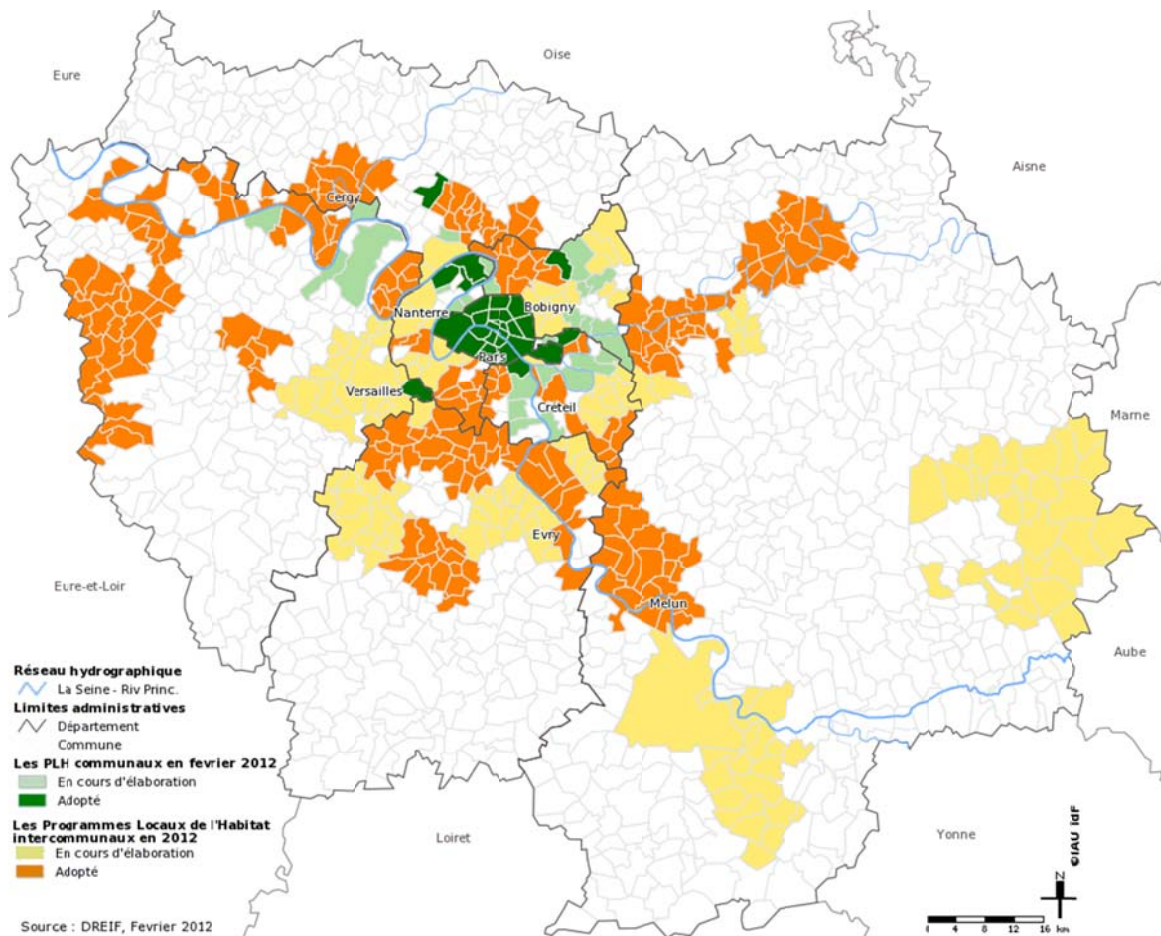
1.1.2. 1281 communes détenant les pouvoirs d'urbanisme

Les communes franciliennes gardent des prérogatives importantes en matière d'habitat : droit des sols et PLU, permis de construire, offices HLM municipaux, attributions de logements sociaux, et PLH pour les communes de plus de 20 000 habitants qui ne font pas partie d'un EPCI.

⁵ Voir « Le logement en Île-de-France, une politique fragmentée », Maud Le Herve, *Métropolitiques.eu*, février 2012.

La réintroduction des PLH communaux dans la loi Molle visait à doter l'ensemble du territoire francilien (notamment la zone centrale où la couverture intercommunale était peu avancée) de politiques locales de l'habitat. En janvier 2012, 9 PLH communaux ont d'ores et déjà été adoptés et une trentaine est en cours d'élaboration. Cependant, porteurs d'enjeux de proximité, ces PLH communaux ne sont pas nécessairement les plus à même de relever les défis liés aux grands équilibres sociaux et urbains (mixité sociale, liens emploi-logement, maîtrise de l'étalement urbain...). Il y a bien là un risque d'émiettement accru des politiques locales de l'habitat, au détriment d'une vision plus large.

Les programmes locaux de l'habitat adoptés en Île-de-France, février 2012



1.1.3. Des intercommunalités qui s'emparent peu à peu des compétences habitat

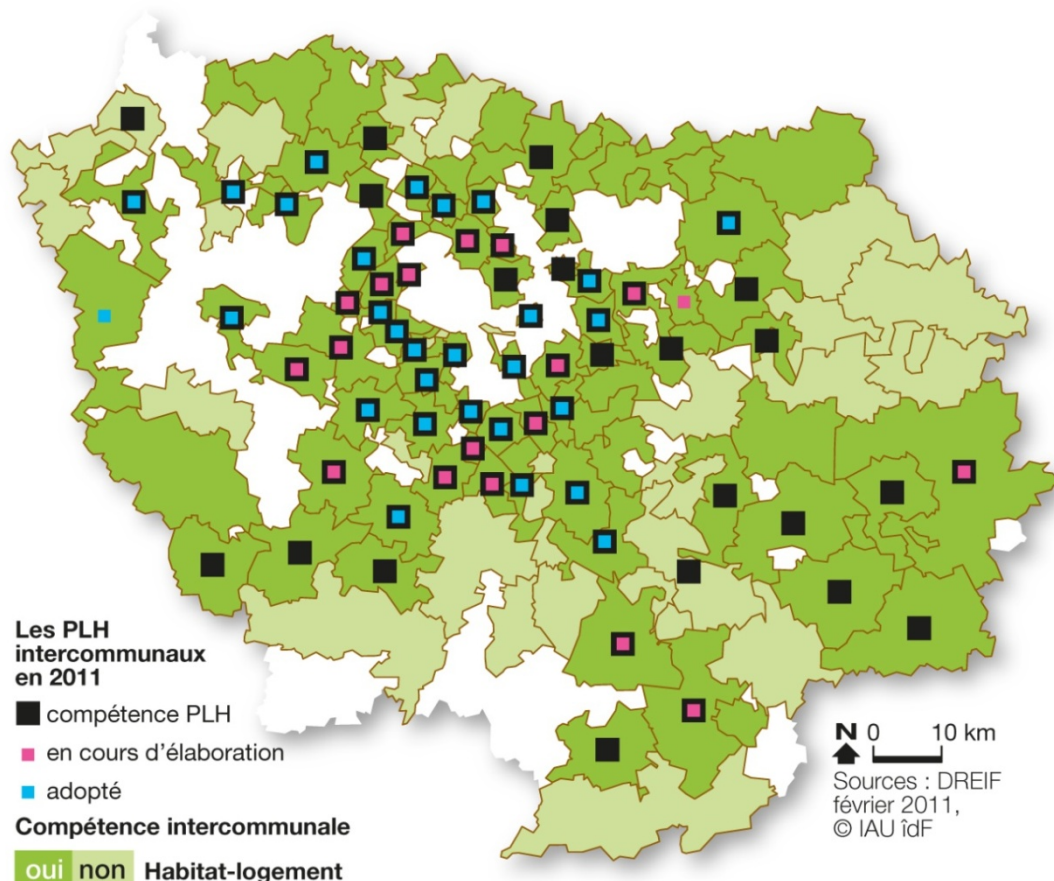
Le développement intercommunal reste inachevé en Île-de-France avec une couverture intercommunale à poursuivre et des spécificités franciliennes qui perdurent : importantes disparités entre départements, intercommunalités relativement jeunes, faible nombre moyen de communes membres par EPCI, etc.

Pour autant la couverture intercommunale de la grande couronne francilienne devrait être achevée début 2014 et les intercommunalités de la région jouent désormais un rôle croissant dans le domaine de l'habitat.

La compétence habitat

À côté des structures anciennes et intégrées ayant investi de longue date le champ de l'habitat (issues des villes nouvelles, des anciens districts ou EPCI pionniers), on observe globalement une maturation et une montée en charge progressive des programmes d'intervention des intercommunalités, parmi lesquels l'habitat a toute sa part.

Les compétences habitat et PLH des intercommunalités franciliennes



Les communautés d'agglomération (39 en Île-de-France) comptent l'équilibre social de l'habitat parmi leurs quatre groupes de compétences obligatoires (avec le développement économique, l'aménagement de l'espace et la politique de la Ville). Pour les communautés de communes (71 en Île-de-France), la politique du logement et du cadre de vie figure parmi les compétences optionnelles. La définition des compétences optionnelles et de l'intérêt communautaire permet à l'EPCI de définir les politiques sur lesquelles il souhaite se positionner.

Les PLH intercommunaux

Parmi les compétences habitat des intercommunalités, le PLH figure en bonne place. Pour mémoire, la loi dite LRL du 13 août 2004 avait fait du PLH une compétence exclusive des EPCI, logique sur laquelle est revenue la loi Molle de 2009 en organisant (certes par défaut) une réapparition des PLH communaux.

En janvier 2012, on dénombre 32 PLH intercommunaux adoptés en Île-de-France, auxquels il faut ajouter une vingtaine de PLH intercommunaux en cours d'élaboration. L'échelle intercommunale apparaît à plus d'un titre comme une échelle logique et pertinente pour définir et développer une politique de l'habitat. Cela est particulièrement vrai pour les produits d'habitat spécifique qui gagnent à reposer sur une mutualisation entre communes : foyers pour personnes âgées, handicapées, résidences pour jeunes travailleurs, étudiants, etc.

Certaines communautés d'agglomération en sont à leur deuxième PLH voire plus. Et ces PLH de seconde ou troisième génération gagnent généralement en qualité et en opérationnalité.

Toutefois, la mise en œuvre effective des PLH intercommunaux dépend de leviers d'actions qui relèvent du pouvoir communal (permis de construire et PLU). L'appropriation des PLH intercommunaux par les communes n'est d'ailleurs pas systématique, le PLH ne s'imposant pas nécessairement comme un document de référence. Enfin, les PLH intercommunaux mettent parfois en exergue le manque de pertinence de certains périmètres d'EPCI : pour les intercommunalités bi-communales, les PLH se résument souvent à la simple addition de projets communaux.

1.1.4. Quatre délégataires des aides à la pierre

Les débats parlementaires de la loi du 13 août 2004 avaient interrogé l'éventualité d'un statut *ad hoc* pour l'Île-de-France. Le conseil régional d'Île-de-France avait d'ailleurs sollicité, sans l'obtenir, la délégation des aides à la pierre : le mécanisme de délégation selon le droit commun a finalement été maintenu pour l'Île-de-France (délégation aux EPCI et subsidiairement aux départements). Or, en la matière, le bilan francilien reste relativement « maigre », avec seulement deux communautés d'agglomération (Cergy-Pontoise 2009-2014, Melun-Val-de-Seine 2010-2015) et deux départements (Paris 2011-2016, Hauts-de-Seine 2007-2012) délégataires, ces conventions ayant pour partie déjà fait l'objet d'un renouvellement.

Ce bilan francilien est à comparer aux 108 délégataires recensés en France entière au 1er janvier 2011 (81 EPCI et 27 départements)⁶.

Ce bilan mitigé tient à plusieurs facteurs explicatifs :

- retard de la coopération intercommunale dans la région,
- taille réduite des groupements,
- lente progression dans l'adoption des PLH,
- « concurrence » entre délégation et convention ANRU sur certains territoires (les opérations ANRU importantes monopolisant déjà l'essentiel des financements et de l'ingénierie)⁷,
- frictions entre EPCI et départements pour la définition du délégataire.

À moyen terme, l'émergence d'intercommunalités nouvelles et importantes en Île-de-France pourrait toutefois modifier le paysage en matière de délégation des aides à la pierre.

⁶ Cour des comptes, rapport public thématique, Les aides à la pierre, mai 2011. Voir dans la partie 4, les développements consacrés au mécanisme de l'aide à la pierre.

⁷ La délégation des aides à la pierre, qui tend à placer les EPCI en chefs de file, exclut le financement des opérations de rénovation urbaine, qui relèvent de l'ANRU et impliquent en premier lieu les communes : d'où des tensions possibles entre ces deux politiques locales de l'habitat.

1.1.5. Les départements, responsables du volet social des politiques de l'habitat

Les départements sont responsables de l'élaboration d'un Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et ont la charge du FSL (Fonds de solidarité pour le logement). Mais leur intervention en matière de logement va souvent au-delà. Nombre d'entre eux disposent d'un office HLM. Deux départements (*cf. supra*) sont délégataires des aides à la pierre. Ils peuvent avoir défini une politique du logement spécifique à l'image du département des Yvelines qui accompagne les collectivités qui s'engagent en faveur du logement (contrats de développement de l'offre résidentielle, aide au logement supplémentaire, soutien aux opérations innovantes, etc.).

Jusqu'à maintenant, l'instauration par la loi du plan départemental de l'habitat n'a guère été suivie d'effet en Île-de-France. Toutefois, le département du Val d'Oise compte élaborer son PDH.

Plus globalement, le contexte budgétaire difficile des départements a contraint certains d'entre eux à revoir à la baisse ou à supprimer une partie de leurs interventions en faveur du logement.

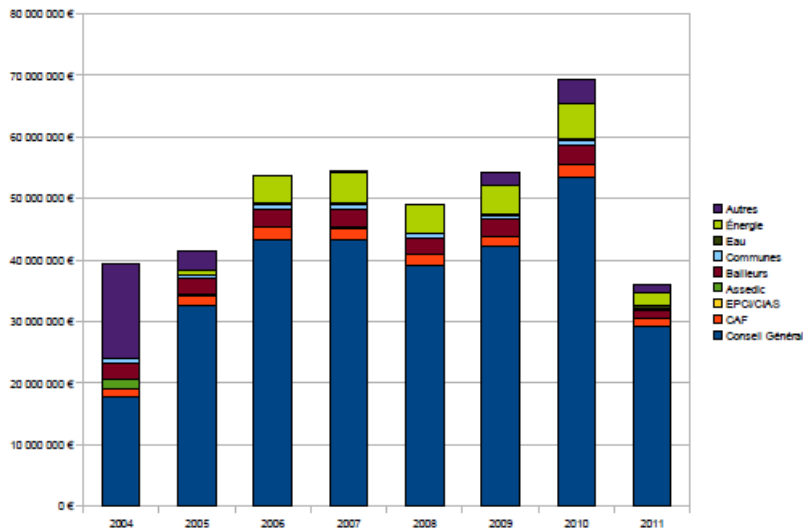
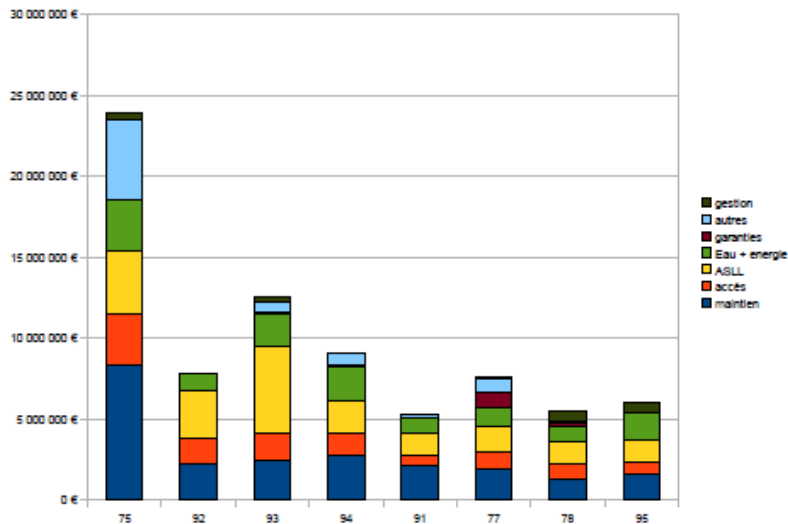
Le FSL en Île-de-France

Les montants alloués au FSL varient d'un département à l'autre, et les critères d'accès ne sont pas fixés à l'identique.

Institué dans chaque département, le fonds de solidarité pour le logement (FSL) accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour s'acquitter des obligations locatives et des charges relatives à leur logement. En termes de statut d'occupation, les aides du FSL s'adressent aussi bien aux locataires et sous-locataires, aux propriétaires occupants, aux personnes hébergées à titre gracieux et aux résidents de logement-foyer.

Les conditions d'attribution des aides, ainsi que les règles de fonctionnement du FSL, sont fixées par chaque département dans un règlement intérieur. Les aides du FSL peuvent notamment permettre de financer le dépôt de garantie, le premier loyer, l'assurance du logement, de rembourser les dettes de loyers et charges dont le règlement conditionne l'accès à un nouveau logement, de rembourser les impayés de factures d'eau, d'énergie et de téléphone.

Depenses FSL 2010 en Ile de France (2008 pour le 92)



Source : Drihl/Salpe, enquête auprès des conseils généraux d'Ile-France

#

1.1.6. Un Conseil régional investi en faveur de l'habitat

En vertu de textes régissant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, et des dispositions du code de la construction et de l'habitation, les régions disposent de la faculté de mobiliser des aides financières pour la création ou la réhabilitation des logements sociaux, et pour l'amélioration du parc privé. Elles peuvent demander la prise en gestion des locaux appartenant à l'État et dédiés au logement des étudiants, et, en Île-de-France, la Région est investie de la responsabilité de l'élaboration d'un Schéma régional du logement étudiant.

Le Conseil régional d'Île-de-France s'investit de manière importante dans le secteur de l'habitat en donnant la priorité aux actions de soutien à la production de logements sociaux et très sociaux. Les opérations qu'il aide s'inscrivent dans les objectifs du projet de SDRIF. Ainsi, la localisation des opérations, dans un souci de rééquilibrage territorial de l'offre de logement, les conditions de desserte, la densité des programmes constituent des éléments d'analyse qui conditionnent l'attribution des aides régionales.

À côté du logement social, écologiquement performant, dont il est devenu un financeur central, le Conseil régional poursuit ses actions de lutte contre l'habitat indigne ou dégradé et a mis en place un programme régional pour lutter contre la précarité énergétique et sociale à travers la réhabilitation thermique des logements. Il est également investi dans le logement étudiant à travers le Schéma régional du logement étudiant qu'il a élaboré en 2009, ainsi que dans le logement des jeunes et des apprentis. Il soutient également le développement de logements dédiés aux personnes âgées et en situation de handicap, aux personnes sans abri et accompagne les actions en faveur des gens du voyage.

En outre, dans le cadre de son action en matière d'aménagement, le Conseil régional a développé des outils d'appui aux maires bâtisseurs, dans le cadre du volet GP3 du contrat de projets ou des appels à projets NQU (nouveaux quartiers urbains).

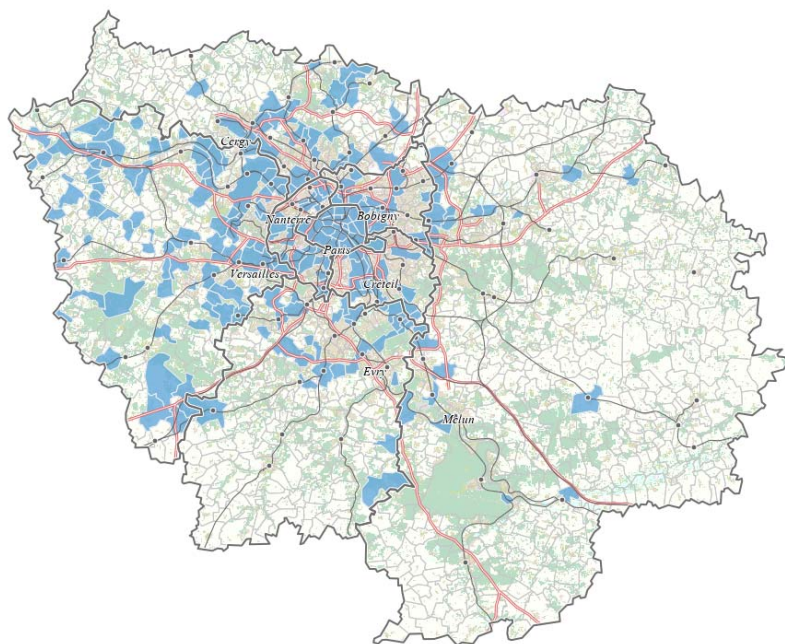
Le Conseil régional a également défendu, dès 2001, la nécessité de doter l'Île-de-France d'un opérateur foncier, projet qui a abouti en 2006. Mais ce n'est finalement pas un établissement public foncier unique qui a vu le jour. Se côtoient en effet l'EPF d'Île-de-France (EPFIF), qui intervient sur cinq départements franciliens et trois établissements publics fonciers départementaux pour les Hauts-de-Seine, les Yvelines et le Val-d'Oise.

1.1.7. Des opérateurs très nombreux

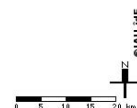
Le monde des professionnels du logement est très large. Pour n'en citer que quelques-uns : quatre établissements publics fonciers se partagent l'espace francilien, accentuant la fragmentation des politiques (*cf. supra*), une centaine de bailleurs sociaux de tailles diverses, des promoteurs, des lotisseurs, des collecteurs du 1%, des associations d'insertion par le logement nombreuses et dispersées, des gestionnaires de logements spécifiques parfois concurrents, sans oublier tout le secteur industriel et artisanal intervenant dans la production bâtie.


Abritant les sièges sociaux des opérateurs du logement d'envergure nationale, l'Île-de-France attire aussi régulièrement des opérateurs d'échelle « régionale » cherchant à venir y développer leur activité.

Les collectivités franciliennes sous convention avec un établissement public foncier d'État



Source : EPFIF, Mos 2008 - IAU-idf



 Collectivités sous convention EPF

1.2. Une crise du logement particulièrement sévère en Île-de-France

Trois éléments, en interrelation les uns avec les autres, sont emblématiques de la crise du logement qui affecte l'Île-de-France : la panne de la construction, la hausse des prix et des loyers (qui tend à dresser des barrières « impalpables »⁸ dans l'espace urbain et régional) et la baisse de la mobilité résidentielle, synonyme de parcours résidentiels entravés.

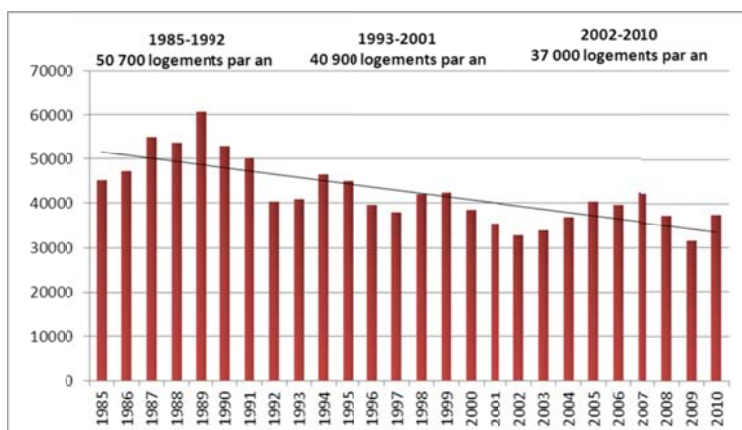
1.2.1. Un niveau de construction historiquement bas

Le faible niveau de la construction qui caractérise l'Île-de-France contraste avec les besoins en logement qui persistent et se renforcent dans une région à la démographie dynamique : depuis 1975, la population de la région s'accroît, chaque année, d'environ 50 000 habitants supplémentaires. La demande en logements est aussi en partie alimentée par les évolutions socio-démographiques et de modes de vie : plus de célibataires, constitution des couples et naissance des enfants plus tardives, séparations familiales, vieillissement de la population, phénomène de double résidence.

Or, face à ces besoins, la construction des dernières décennies se situe à un niveau historiquement bas : en moyenne, 37 000 logements par an ont été mis en chantier en Île-de-France au cours de la dernière décennie.

L'Île-de-France reste en retrait des autres régions pour le niveau de construction rapporté à sa population.

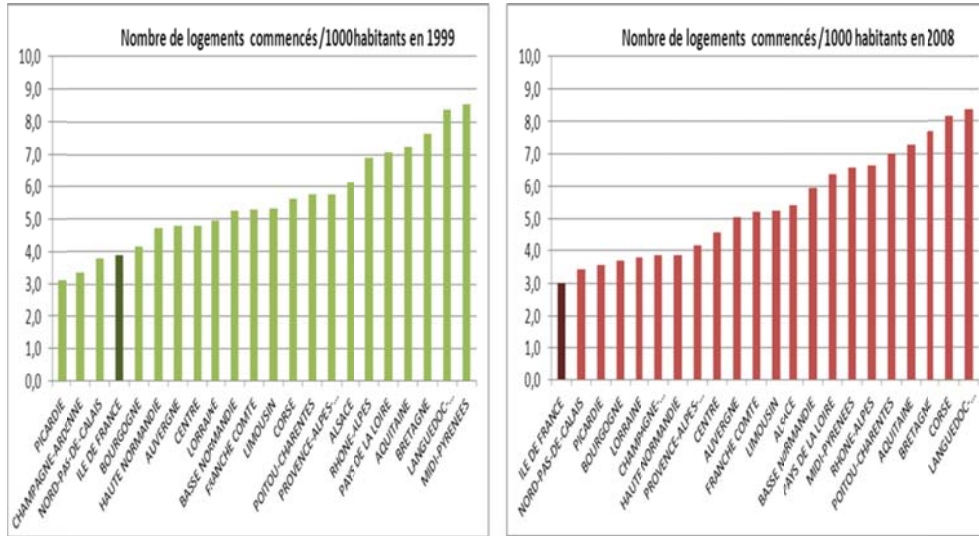
Nombre de logements ordinaires commencés en Île-de-France



Source : Sitadel

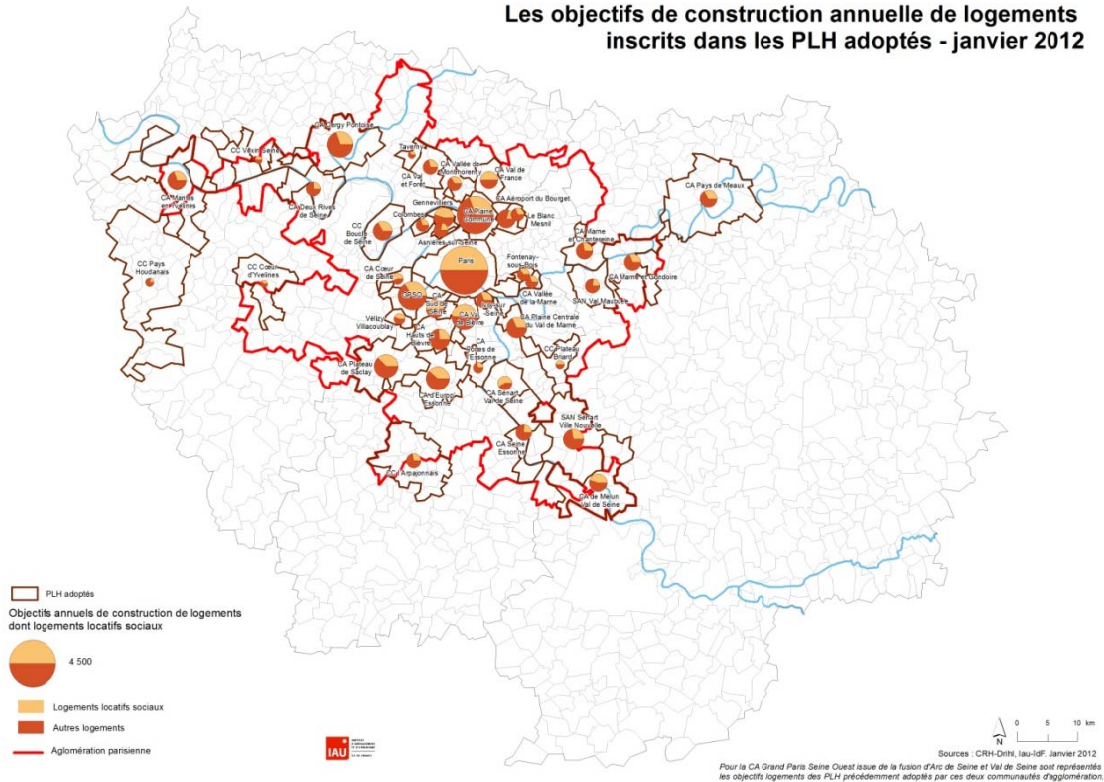
⁸ « Niveaux de vie des Franciliens en 2008 : les disparités territoriales se creusent ». Mariette Sagot, Note rapide Iau îdF, n° 551, juin 2011.

Niveau de construction de logements rapporté à la population L'Île-de-France en retrait des régions françaises



Sources : Sitedat et RGP Insee

Les objectifs de construction annuelle de logements inscrits dans les PLH adoptés - janvier 2012



Commentaire : En janvier 2012, on dénombre 41 programmes locaux de l'habitat (PLH) adoptés en Île-de-France, dont 32 PLH intercommunaux et 9 PLH d'échelle communale. Les objectifs de construction affichés dans ces PLH aboutissent à un total de 28 300 logements par an, dont près de 10 400 logements sociaux (soit 37% du total).

Les principaux verrous à l'origine de la panne de la construction

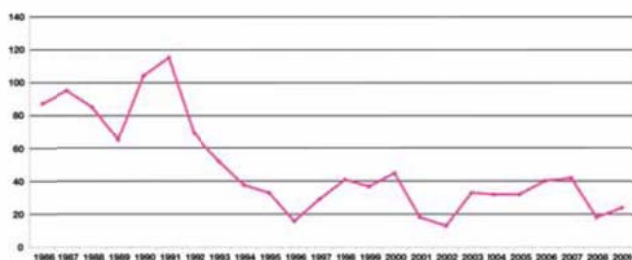
La cherté du foncier en Île-de-France pèse considérablement sur la faisabilité et l'équilibre des opérations de logement. Plus qu'à la rareté de l'offre foncière disponible, ce coût élevé⁹ tient en grande partie aux difficultés de sa mobilisation et aux délais de portage (longueurs des procédures, recours). Cette difficile mobilisation des terrains disponibles vaut aussi pour le foncier d'État, malgré différents dispositifs en vigueur (droit de priorité des communes et EPCI pour tout projet de cession ; décote prévue pour la collectivité locale qui souhaite acquérir pour produire du logement social).

Le manque de volonté politique constitue souvent un frein à la production de logements, qu'il soit motivé par la crainte des besoins en équipements induits, par le souhait d'une stabilisation de la population, par la réticence des administrés et le risque de sanction électorale, voire par un simple effet de cycle, au terme d'une période d'urbanisation.

Le déclin de l'urbanisme opérationnel et l'importance prise par la production dans le tissu diffus et en renouvellement urbain compliquent aussi toute perspective de relance massive à court terme.

Le volume de ZAC existantes est relativement constant (791 en 2007, 773 en 2006) mais les ZAC nouvellement créées sont en baisse régulière sur longue période, malgré un ressaut en 2009 : 42 ZAC créées en 2007, 18 en 2008 et 27 en 2009.

Nombre de ZAC créées chaque année



Source : La note de l'ORF n°7 – Juin 2011

En outre, la part de production de logements en ZAC dans la production totale de logements diminue de 18,8 % pour l'enquête précédente à 16 %.

L'augmentation des prix immobiliers, nettement plus rapide que celle du pouvoir d'achat des ménages, renforce la tension et le caractère élitiste du marché.

La remise en cause des dispositifs d'incitation fiscale pour la construction de logement neufs à des fins locatives risque par ailleurs de tarir un volet non négligeable de la production neuve privée (dont l'adéquation aux ressources des ménages comme la pertinence de la localisation n'étaient toutefois pas toujours évidentes), d'autant plus que la rentabilité locative est déjà altérée par le niveau élevé des prix des logements.

Des dynamiques territoriales aux temporalités distinctes

La répartition de la construction au sein de la région fait apparaître des collectivités plus bâtisseuses que d'autres, mais ces dynamiques varient dans le temps.

Dans les années 1970-1980, le niveau de construction a été particulièrement élevé dans les villes nouvelles qui ont capté une très grande partie de la construction et de la croissance démographique, en participant au desserrement de la zone centrale et à l'accueil de nouveaux ménages en provenance d'autres régions.

⁹Rappelons ici que les données statistiques exploitables sur les prix fonciers sont rares.

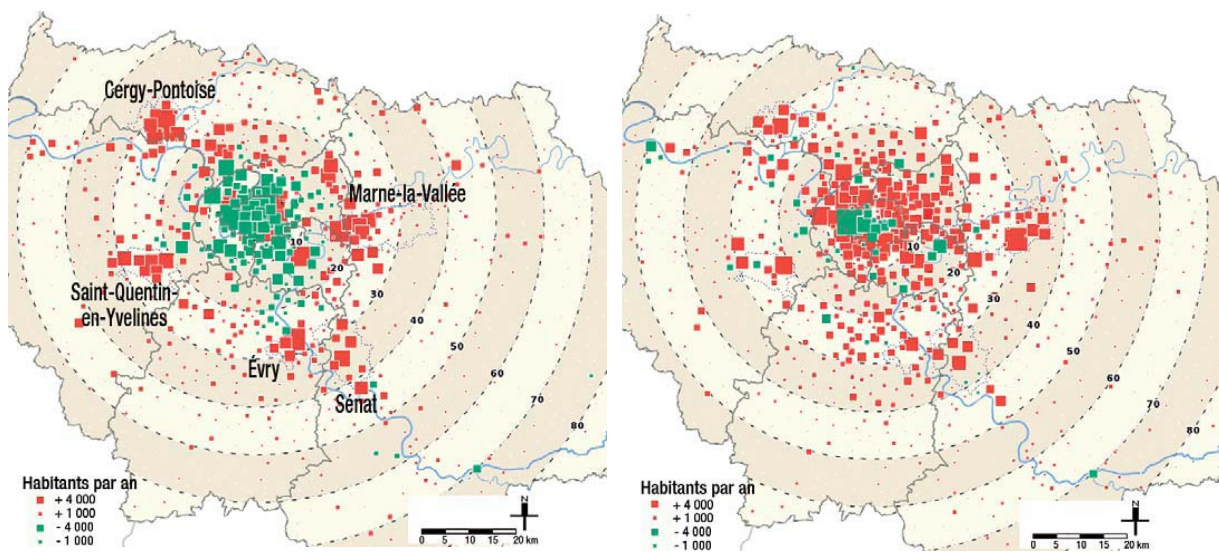
Depuis les années 1990, la croissance des villes nouvelles s'est atténuée et c'est dans le cœur de l'agglomération que s'est porté l'essentiel de la croissance démographique, sous l'effet conjugué de la baisse du nombre de logements inoccupés et d'un renouvellement important du parc immobilier.

On observe ainsi des effets de cycle, que reflètent d'ailleurs - à leur échelle - les documents locaux d'urbanisme : les PLU dits « malthusiens » traduisent parfois le besoin des communes d'absorber les constructions neuves et de ralentir la constructibilité, après une période de forte ouverture de droits à construire¹⁰.

Dynamiques démographiques, des temporalités distinctes

1975-1990

1990-2007



Sources : Insee, recensements, IAU-IdF

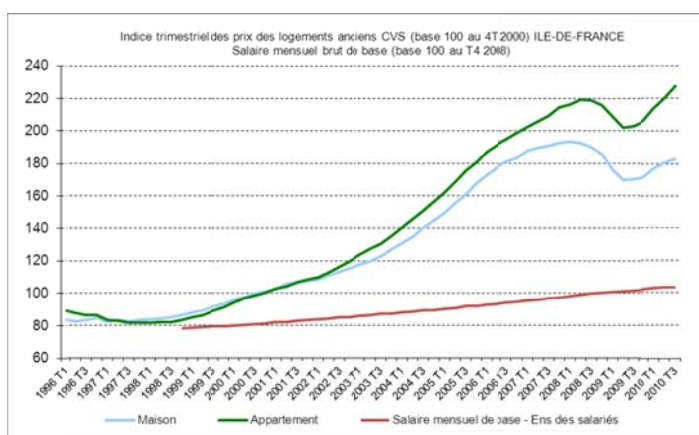
L'objectif partagé de lutte contre l'étalement urbain et de promotion d'une ville compacte conduit aujourd'hui à construire en secteur déjà urbanisé. Mais il est souvent plus difficile, long et coûteux d'y mobiliser du foncier abordable et la concurrence autour des usages de ce foncier est forte.

Compte tenu de l'urgence et des besoins exprimés sur l'ensemble du territoire, l'extension urbaine maîtrisée à proximité des transports devra prendre toute sa part à l'effort de production de logements. La baisse de la taille des ménages devrait à l'avenir être plus forte en grande couronne qu'en cœur d'agglomération avec la décohabitation des enfants arrivés à l'âge adulte. Quant à la partie dense de l'agglomération, où le parc ancien est plus important, l'intensité du renouvellement du parc immobilier y sera plus marquée.

1.2.2. La hausse des prix et des loyers réduit l'offre de logements abordables

Beaucoup plus rapide que la hausse des revenus, l'augmentation des prix immobiliers et des loyers a contribué à rendre inaccessible aux ménages à revenus modestes, voire moyens, toute une partie du parc privé, en accession comme en location.

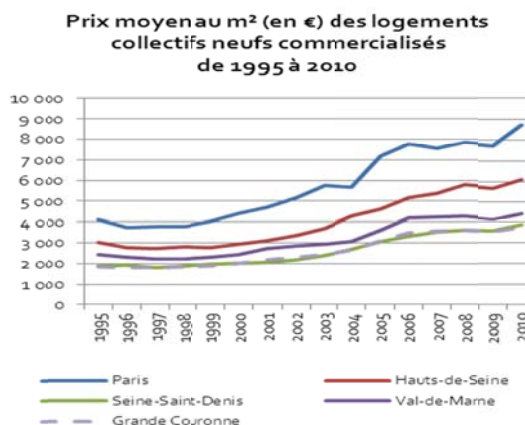
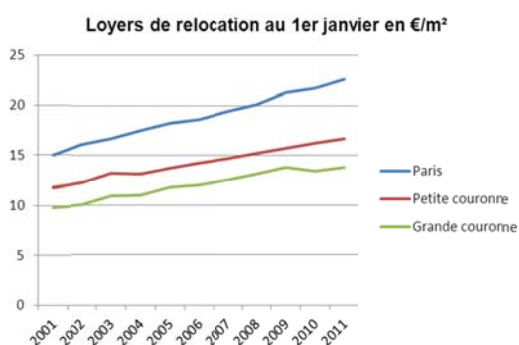
¹⁰ « Les opérateurs face à un marché de plus en plus contraint », Amélie Darley, in *Habiter dans le périurbain, Les cahiers, IAU-IdF*, n° 161, février 2012.



Sources : Insee et indice des prix Insee-Notaire

Cette hausse des prix et des loyers induit des difficultés d'accès au logement, des reports géographiques, et une spécialisation des territoires qui se répercutent sur l'attractivité de la région en mettant à mal sa capacité d'accueil.

Les effets du manque d'offre nouvelle se sont cumulés d'année en année, accentuant la hausse des prix, elle-même attisée par certaines dispositions (comme les défiscalisations sur les intérêts d'emprunts ou les défiscalisations de type Scellier) et plus globalement par la financiarisation du logement, considéré comme un bien d'investissement dont la rentabilité doit être immédiate.



Sources : OLAP et DRIEA Île-de-France 2011 – Enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN), note apur, lauldi, octobre 2011 pour Paris Métropole.

Les difficultés d'accès au logement des plus modestes s'amplifient

Pour les ménages très modestes, souvent les plus précaires sur le plan professionnel et les plus fragiles sur le plan familial, accéder à un logement est particulièrement difficile.

Le rythme des recours déposés au titre de la loi DALO ne fléchit pas : 4 000 recours par mois environ en Île-de-France, et près de 23 000 recours enregistrés au 1^{er} semestre 2011, dont plus de 4 000 déposés en vue d'un hébergement. Les décisions favorables sont minoritaires (40 %)¹¹. En outre, les taux de décisions favorables, suite aux « recours logement » comme aux « recours hébergement », sont très contrastés d'un département à l'autre (de 19 % dans le Val d'Oise à 61 % en Seine-et-Marne pour les premiers et de 30 % dans le Val-de-Marne à 54 % en Essonne pour les seconds au 1^{er} semestre 2011), ce qui reflète en partie des appréciations différentes des critères de la loi d'un département à l'autre.

¹¹ « Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi DALO » 5^{ème} rapport annuel, Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, novembre 2011.

Une offre insuffisante et inadaptée à destination des gens du voyage¹²

L'Île-de-France connaît une implantation ancienne de « gens du voyage » en lien avec les pôles économiques, agricoles et industriels. Les progrès de l'urbanisation ont accentué les mouvements de report vers les espaces périphériques.

Ces populations sont pour l'essentiel concentrées dans les 4 départements de grande couronne, Essonne, Seine-et-Marne, Yvelines et Val d'Oise (qui comptent plus d'opportunités foncières), avec également une tradition d'accueil importante en Seine-Saint-Denis.

Or les taux de réalisation des schémas départementaux franciliens d'accueil des gens du voyage (SDAGV) sont parmi les plus bas de France, avec des disparités importantes selon les départements. En juillet 2011, le taux de réalisation des SDAGV était estimé à : 0 % à Paris, 57 % en Seine-et-Marne, 42 % dans les Yvelines, 35% en Essonne, 8 % dans les Hauts de Seine, 20 % en Seine-Saint-Denis, 9 % dans le Val de Marne, 28 % dans le Val d'Oise.

Les difficultés d'application des obligations légales tiennent bien sûr au problème de disponibilité foncière, mais aussi au manque de portage politique des projets. Les enjeux sont donc nombreux et renvoient à l'accroissement de l'offre, une conception améliorée des aires d'accueil (localisation, équipement), une harmonisation des modes de gestion à l'échelle régionale (règlements intérieurs, mais surtout tarification), une coordination resserrée entre les différents acteurs concernés, une sensibilisation et un accompagnement pédagogique des élus et des administrés.

Enfin, il s'agit surtout de diversifier l'offre au-delà des aires d'accueil qui répondent de façon imparfaite au phénomène de sédentarisation, par exemple en développant une offre d'habitat adaptée : terrains familiaux (locatifs ou en propriété), voire des maisons individuelles financées en PLAI.

L'accession à la propriété réservée aux plus aisés

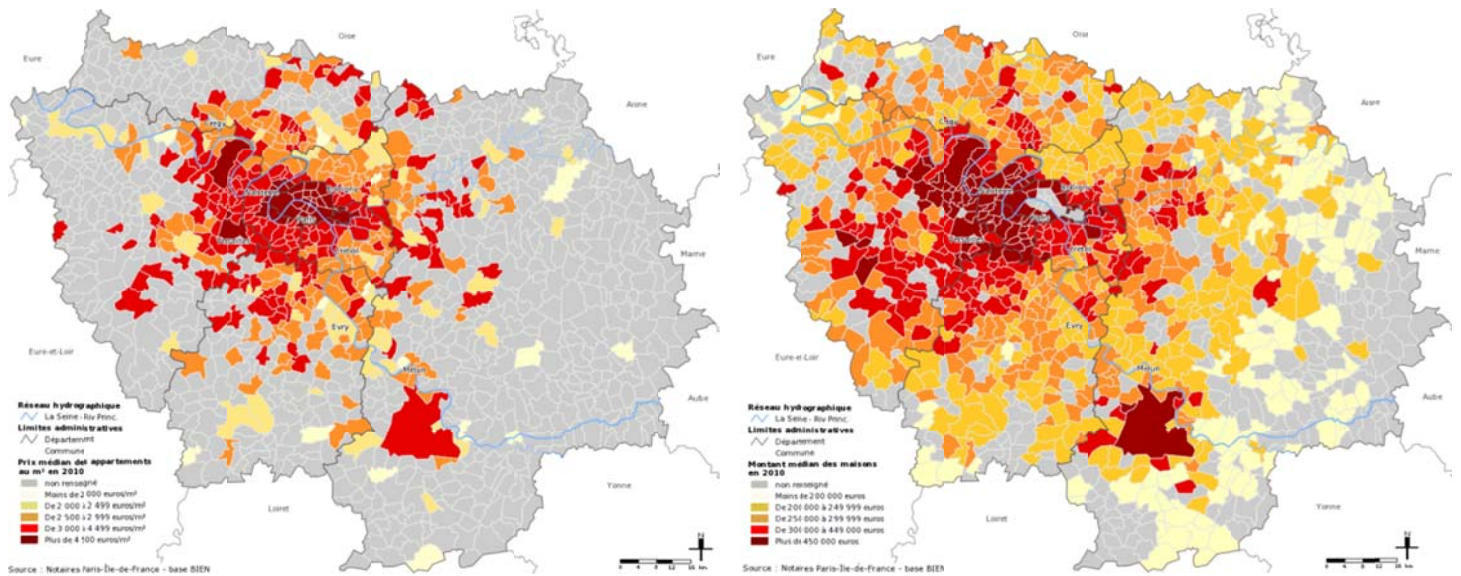
La montée des prix immobiliers, beaucoup plus rapide que celle des revenus, a modifié les composantes de l'accession à la propriété. On observe ainsi un filtrage social accru des accédants - de plus en plus de cadres - notamment en cœur d'agglomération, une augmentation du nombre d'années de revenus investis pour acquérir sa résidence principale (passé de 3,5 ans en 1990 à 5,5 ans en 2009), une baisse du nombre d'acquéreurs en couple avec un seul actif ou d'emprunteurs uniques au profit des couples bi-actifs. Et malgré une hausse de l'épargne préalable, celle-ci ne compense pas celle des prix et l'endettement des ménages progresse. Enfin, face au renchérissement du marché, des arbitrages s'imposent et souvent les surfaces acquises diminuent (par exemple report de l'acquisition d'un logement de 5 pièces vers un 4 pièces). De même, pour un nombre croissant de ménages, la concrétisation du projet d'accession s'opère au prix d'un éloignement géographique, en se reportant dans les secteurs périphériques financièrement plus accessibles.

L'accession aidée ne représentait plus que 7 % du total des accédants en 2006, contre 59 % en 1973. Ce recul s'explique en grande partie par l'inadaptation des prêts au marché régional, les sommes prêtées restant largement insuffisantes en regard des prix pratiqués. L'efficacité des aides à l'accession s'est réduite pour les ménages les plus modestes et ces dernières concernent de plus en plus les classes moyennes. De ce fait, le marché est de plus en plus porté par les reventes et la part de la primo-accession diminue.

Toutefois, localement, l'accession sociale sécurisée et le recours aux prix « maîtrisés » négociés entre les collectivités locales et les promoteurs contribuent au maintien de ce segment de marché.

¹²Source : « La mise en œuvre de la loi Besson du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage en Île-de-France », Séverine Madura, IAU Île-de-France, 2011.

Prix des maisons et des appartements en 2010



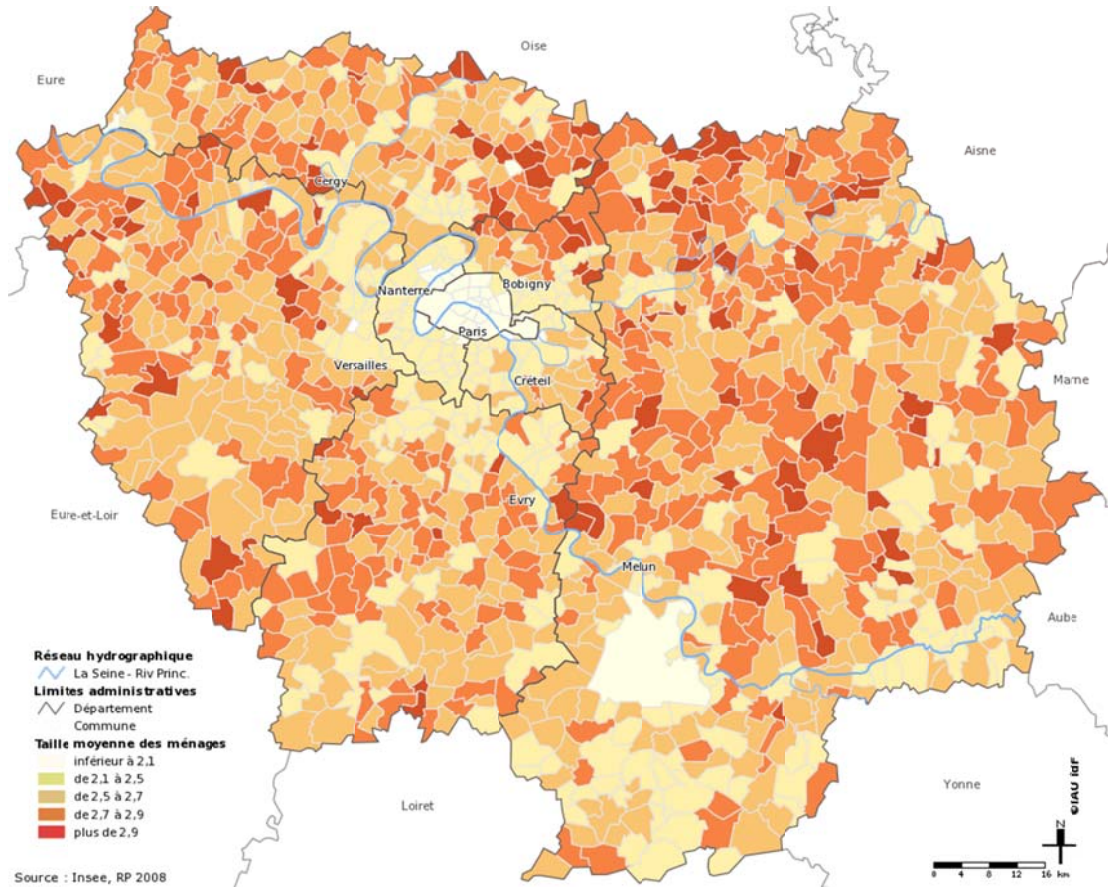
Le mouvement centrifuge des familles

L'écart observé entre l'évolution des revenus d'une part et la forte progression des prix d'autre part explique en partie le mouvement centrifuge des familles hors du cœur de l'agglomération. Ces phénomènes de reports¹³ trouvent aussi leur origine dans la structure du parc, les grands logements, et notamment les logements individuels, étant plus nombreux dès lors que l'on s'éloigne du cœur de la région. Ce phénomène est toutefois atténué dans l'agglomération par l'effet du parc social qui offre des logements familiaux de plus de 3 pièces.

Or dans les territoires périurbains, on redoute un risque de fragilisation des ménages confrontés à un alourdissement du coût énergétique de leur mode de vie (recours à la voiture particulière et logements énergivores).

¹³Au-delà des limites régionales, le déficit migratoire de l'Île-de-France avec ses départements limitrophes a peu augmenté. Il provient principalement des actifs occupés dont la progression des mobilités résidentielles pourrait résulter de celle des emplois en grande couronne autant que des difficultés à se loger dans la région.

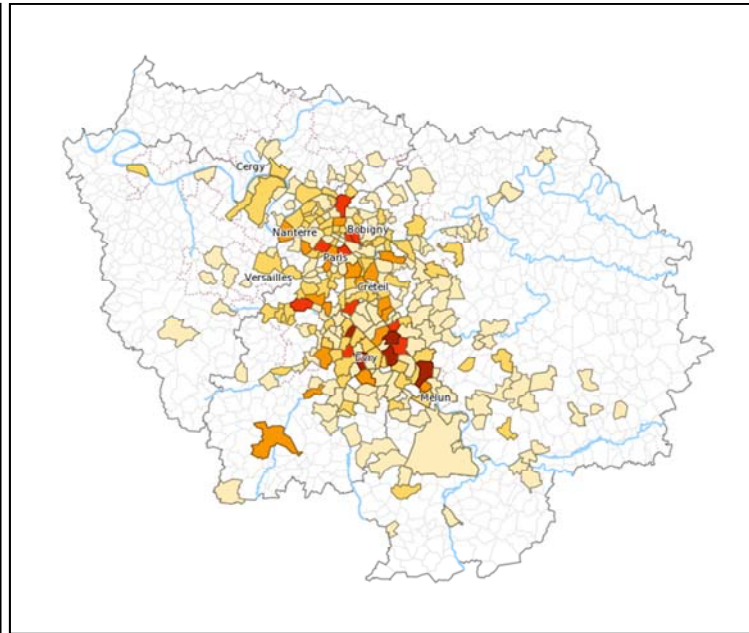
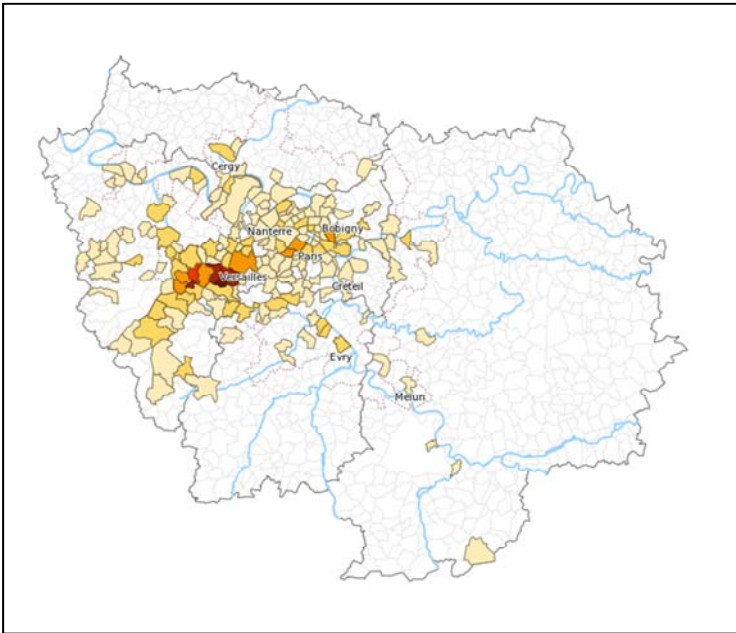
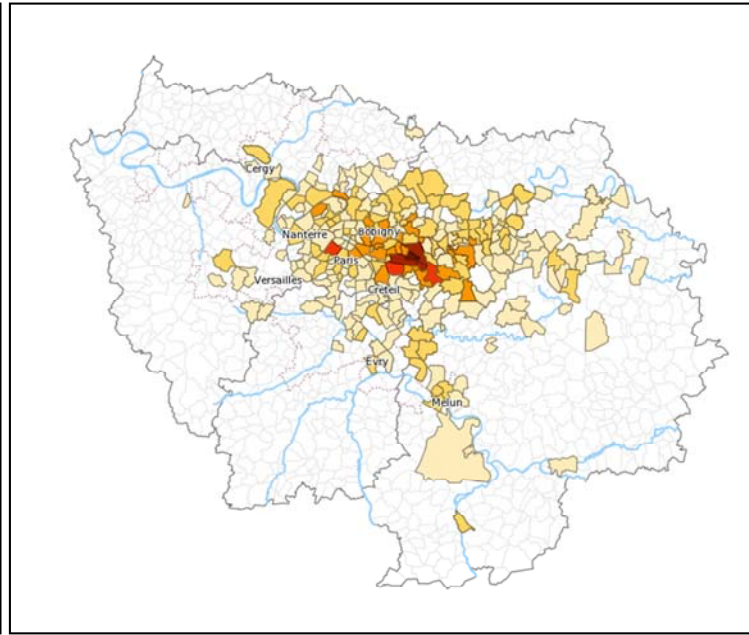
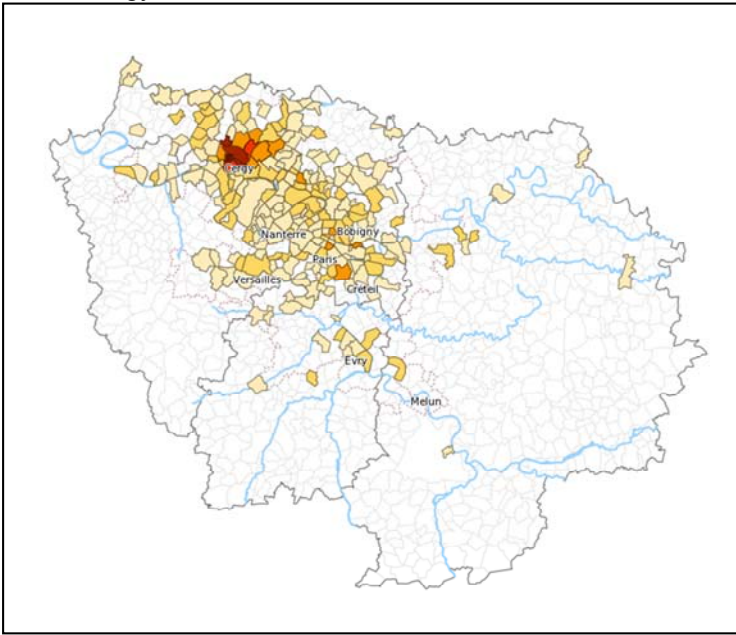
Un mouvement centrifuge des familles vers la grande couronne



**Un marché immobilier d'ampleur régionale
Provenance des nouveaux habitants de :**

Cergy Pontoise

Marne la Vallée



Saint-Quentin en Yvelines

Evry et Sénart

Source Recensement INSEE 2001/2006

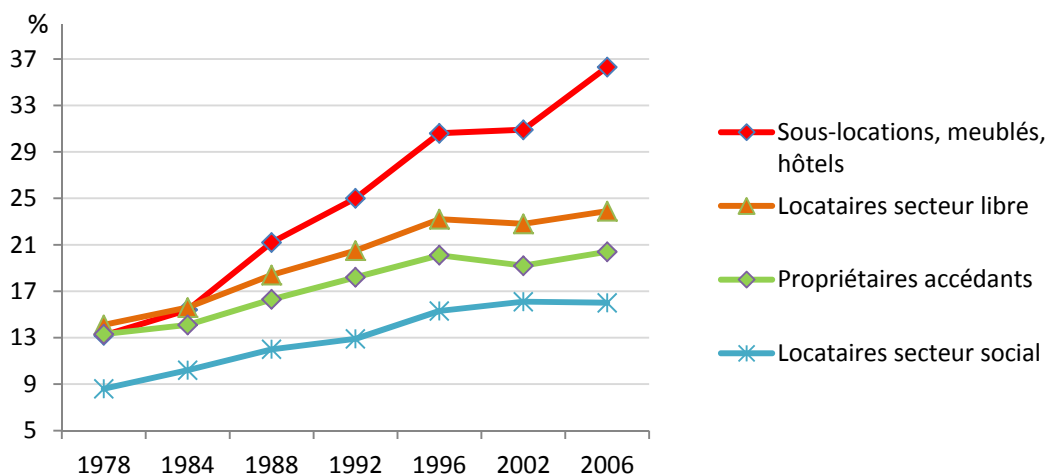
Nombre de mouvements de ménages

- moins de 5
- de 5 à 10
- de 10 à 25
- de 25 à 50
- de 50 à 100
- de 100 à 200
- de 200 à 500
- de 500 à 1000
- plus de 1000

Une dépense logement en hausse quel que soit le statut d'occupation du ménage

Le taux d'effort brut (en %) traduit l'effort financier du ménage face à la dépense logement. C'est la part du revenu qu'il doit consacrer au loyer ou aux remboursements d'emprunts qu'il a contractés pour acquérir son logement, avant déduction des aides personnelles au logement, pour ceux qui en bénéficient. De cet indicateur sont exclues, autant que possible, les charges collectives et individuelles, locatives ou de copropriété qui augmentent en moyenne respectivement de 5,5 et 8,5 points les taux d'effort brut des ménages locataires du secteur libre et social et de 4 points celui des ménages propriétaires accédants¹⁴.

Taux d'effort brut* des ménages payant un loyer ou des remboursements d'emprunts



Source : ENL de l'INSEE 1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 2002 et 2006

* Part du revenu du ménage consacré au loyer ou aux remboursements d'emprunts hors aides au logement et charges locatives ou de copropriété

Les aides personnelles au logement sont destinées à prendre en charge une partie de la dépense de logement des ménages les plus modestes. On peut mesurer leur impact à travers l'écart entre le taux d'effort brut et le taux d'effort net des seuls ménages bénéficiaires de ces aides. En 2006, l'écart entre ces taux était de 15 points pour les bénéficiaires locataires dans le secteur libre (taux d'effort brut : 39,7 et taux d'effort net : 24,5), de 13 points pour les bénéficiaires locataires du secteur social (taux brut : 21,8 et taux net : 9,1) et de 7 points pour les bénéficiaires accédants à la propriété (taux brut : 27,1 et taux net : 20,3).

1.2.3. Des parcours résidentiels entravés

La baisse de la mobilité résidentielle, est un élément révélateur de la crise du logement. Elle s'exprime par une rigidité accrue pour passer d'un segment de logement à l'autre et ne touche plus seulement les plus modestes mais également les ménages à revenus moyens.

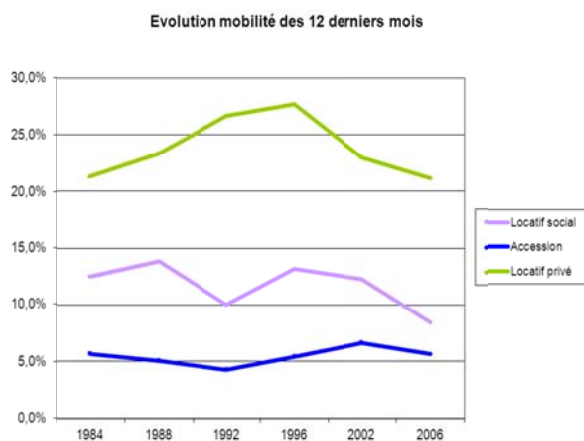
La baisse de la mobilité touche l'ensemble du parc locatif, social et privé

La rotation dans le parc HLM n'est plus que de 8% en 2006, contre 12% dans les années 1980, réduisant d'autant l'offre annuelle dans ce secteur. Avec le vieillissement des locataires, de nombreux ménages sont désormais composés de personnes seules ou de couples restés sans enfant et résident dans des logements familiaux sous-occupés. Cela pèse sur la mobilité

¹⁴ Le taux d'effort brut des seuls accédants récents, c'est-à-dire ceux ayant acquis leur logement au cours des quatre années qui ont précédé l'enquête, est de 23 % en 2006.

des familles qui peinent à s'agrandir à l'intérieur du parc social et restent dans leur logement à défaut d'alternative : le parc privé de grande surface comme la propriété leur sont inaccessibles (d'où des situations de sur-occupation pour ces familles).

Plus récemment, le parc locatif privé est lui aussi touché par la baisse de la rotation. Pourtant, elle y est particulièrement nécessaire car elle facilite la décohabitation des jeunes qui ont peu accès au logement social et permet l'accueil des nouveaux arrivants dans la région.



Source : Enquêtes nationales logement

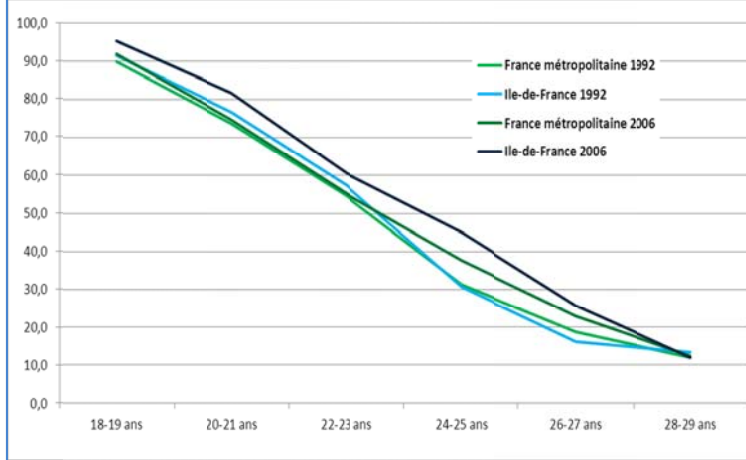
Décohabitation des jeunes et accueil des actifs en mobilité, un enjeu pour l'attractivité de la région

Les jeunes et les actifs en mobilité sont directement affectés par la pénurie d'offre abordable, qui pénalise la prise d'autonomie des jeunes franciliens ainsi que la compétitivité et l'attractivité de la métropole francilienne auprès des populations actives.

De ce fait, étudiants et jeunes actifs, font l'objet d'une attention particulière depuis plusieurs années déjà. Ainsi, la Région a élaboré un Schéma régional du logement étudiant en 2009 et le logement des jeunes actifs a donné lieu, en 2011, à la signature d'un Accord national interprofessionnel entre les partenaires sociaux qui gèrent Action Logement centré sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement.

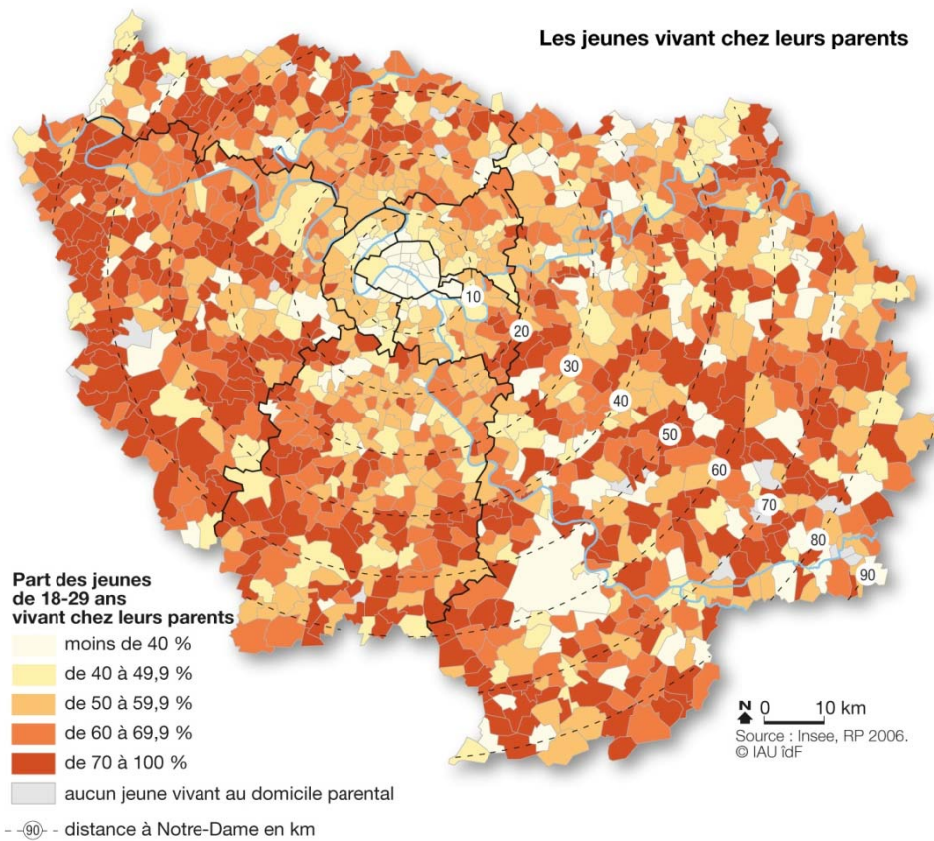
46 % des jeunes franciliens âgés de 18 à 29 ans vivent chez leurs parents. L'âge de l'accès au logement autonome recule et se situe désormais à 24 ans. C'est en grande couronne que la part des jeunes vivant chez leurs parents est la plus forte (48 %) et à Paris qu'elle est la plus faible (moins de 30 %). La capitale attire en effet de nombreux jeunes en provenance de province ou de l'étranger.

**Part des jeunes de 18/29 ans hébergés par leurs parents :
un recul de l'âge d'accès à l'autonomie prononcé en Île-de-France**



Source : Enquêtes nationales logement 1992 et 2006

Les jeunes vivant chez leurs parents



Quant aux actifs en mobilité, nombreux sont ceux qui se refusent à venir en Île-de-France ou cherchent à en partir, faute de solution de logement convenable (en termes de prix, de localisation : taux d'effort excessif ou temps de transport rédhibitoire).

1.3. Inégalités et interdépendances de l'espace francilien

L'espace francilien est tout à la fois marqué par de fortes interdépendances et des inégalités croissantes entre les territoires qui le composent. Ce constat renforce l'exigence, clairement exprimée dans le SDRIF, d'un développement intégré, solidaire et durable de l'ensemble des territoires franciliens, notamment en matière d'habitat à l'échelle régionale.

1.3.1. Une région riche où les inégalités territoriales se creusent¹⁵

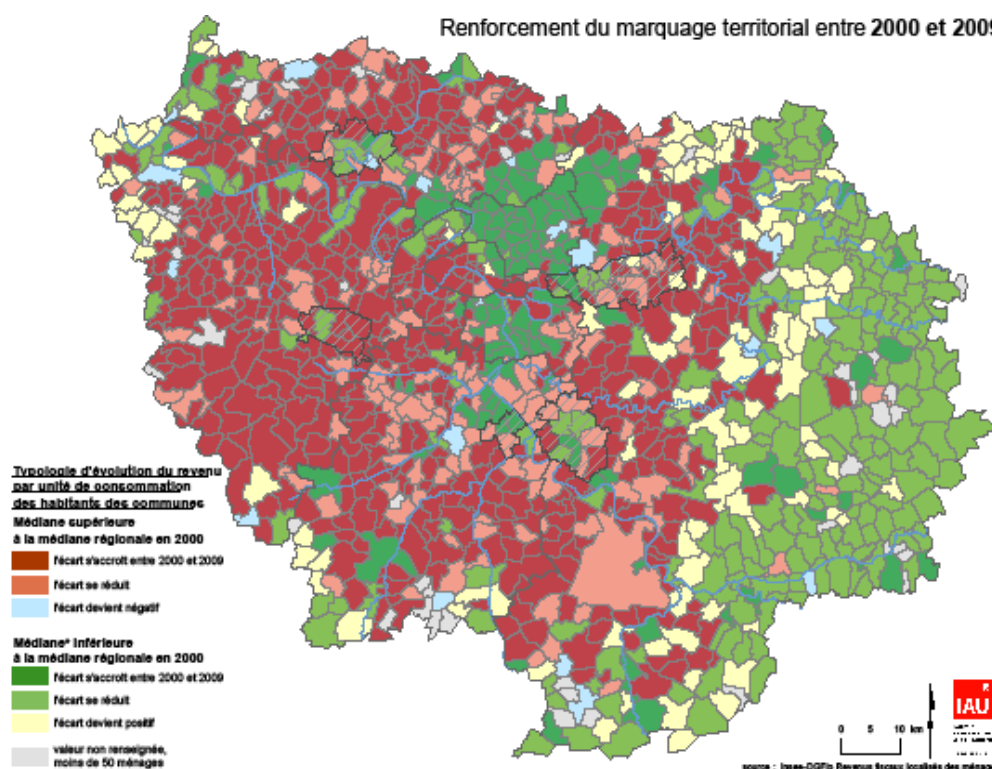
L'Île-de-France est la région la plus riche de France, devant l'Alsace et Rhône Alpes. En 2008, le revenu disponible moyen des ménages franciliens se situe à 42 037 € par an, soit un niveau supérieur de 26 % à la province. Mais cette moyenne est très sensible à l'importance des hauts revenus. Et lorsqu'on considère le revenu médian (la moitié des ménages franciliens vit avec moins de 32 638 € par an), l'écart de revenu n'est plus que de 17 % entre l'Île-de-France et la province. Cet « avantage » francilien traduit les niveaux de formation élevés et la forte présence de cadres et professions libérales, ainsi qu'une activité féminine développée.

Mais l'Île-de-France est marquée par de forts contrastes de niveaux de vie. Si les Franciliens les plus riches sont nettement plus aisés que les provinciaux les plus fortunés (+ 32 %), les franciliens les plus pauvres ont un niveau de vie à peine supérieur (+ 2 %) à celui des provinciaux les plus démunis.

Si les disparités s'atténuent entre l'Île-de-France et la province, elles s'accroissent entre départements franciliens : Paris, département le plus riche de France jouxte l'un des plus pauvres (la Seine-Saint-Denis). Les écarts se sont creusés entre les trois départements les plus aisés (Paris, les Hauts-de-Seine et dans une moindre mesure les Yvelines) et les autres.

¹⁵ Mariette Sagot : « Niveaux de vie des Franciliens en 2008 : situation régionale et départementale », Note rapide n° 550, IAU îdF, juin 2011.
Mariette Sagot : « Niveaux de vie des Franciliens en 2008 : les disparités territoriales se creusent », Note rapide n° 551, IAU îdF, juin 2011

Renforcement du marquage territorial entre 2000 et 2009



Les écarts de revenu continuent à croître entre les territoires. Tandis que les périodes d'embellie profitent aux communes riches, les retournements frappent surtout les plus pauvres. Il en découle un renforcement du marquage territorial et une spécialisation sociale accrue des territoires.

Ces transformations sociales résultent pour beaucoup des migrations résidentielles qui s'opèrent sous l'effet du jeu des prix immobiliers. On observe un « effet centrifuge » indéniable au moment de l'accession, qui va souvent de pair avec un éloignement du centre de l'agglomération pour ceux qui n'ont pas les capacités financières d'investir les espaces les plus valorisés.

Cette sélection résidentielle par les prix fonciers et immobiliers met à mal la cohésion de l'espace francilien et appelle une appréhension des tensions socio-économiques, à une échelle suffisamment vaste, pour lutter contre les phénomènes de relégation à l'œuvre.

1.3.2. Des déplacements domicile-travail liés à la concentration des emplois plus élevée que celle des actifs

À l'échelle francilienne, on compte environ 105 emplois pour 100 actifs occupés¹⁶.

Le bassin d'emploi francilien (5,5 millions d'emplois) est structuré autour de pôles d'emplois alors que les résidents sont très dispersés. Aux ratios d'emplois très élevés de certains pôles correspondent donc des flux de migrations domicile-travail importants. Ainsi, à Paris qui détient un taux de 164 emplois pour 100 actifs¹⁷, 58 % des emplois sont occupés par des actifs qui n'y résident pas (mais 68 % des Parisiens travaillent dans la capitale). Les Hauts-de-Seine (taux d'emploi de 125) affichent la même proportion d'emplois occupés par des actifs

¹⁶ Sandrine Beauflis et Jérémy Courel : « Un actif sur deux travaille à proximité de chez lui », Note rapide, IAU ÎdF, à paraître.

¹⁷ Ce taux se décline différemment selon les catégories sociales : de 119 seulement pour les cadres, il est de 227 pour les employés et les ouvriers, manifestant un déséquilibre important entre emplois et résidents pour ces derniers, (ibid).

non alto séquanais. À l'inverse, en Seine-Saint-Denis ou dans le Val-de-Marne qui comptent moins d'emplois que d'actifs, plus de la moitié des actifs quittent leur département chaque jour pour aller travailler. Et presque la moitié des emplois est occupée par des actifs venant d'ailleurs.

Dans les départements de grande couronne, à l'exception du Val d'Oise, la proportion d'actifs qui travaillent dans leur département se situe autour de 60 %. Cela n'empêche pas les actifs de Seine-et-Marne de parcourir la plus longue distance pour aller travailler : 18 km contre 6,4 km pour un actif parisien, 8,3 pour les habitants de petite couronne et 14,6 pour ceux de grande couronne. La durée moyenne des déplacements professionnels des Franciliens est de 34 mn (31 pour les Parisiens, 33 et 36 respectivement pour la petite et la grande couronne). Mais 24 % des actifs de grande couronne passent une heure ou plus en déplacements domicile-travail contre 8 % des Parisiens¹⁸.

En 2006, 1,6 million d'actifs franciliens travaillaient et habitaient dans la même commune (ou arrondissement parisien), soit un quart des actifs occupés de la région. Si on prend trois couronnes de communes autour de leur commune de résidence, ce sont 60 % des actifs qui travaillent à proximité de leur domicile. Mais plus de deux millions des actifs travaillent dans un périmètre supérieur et effectuent alors des navettes de plus longue distance.

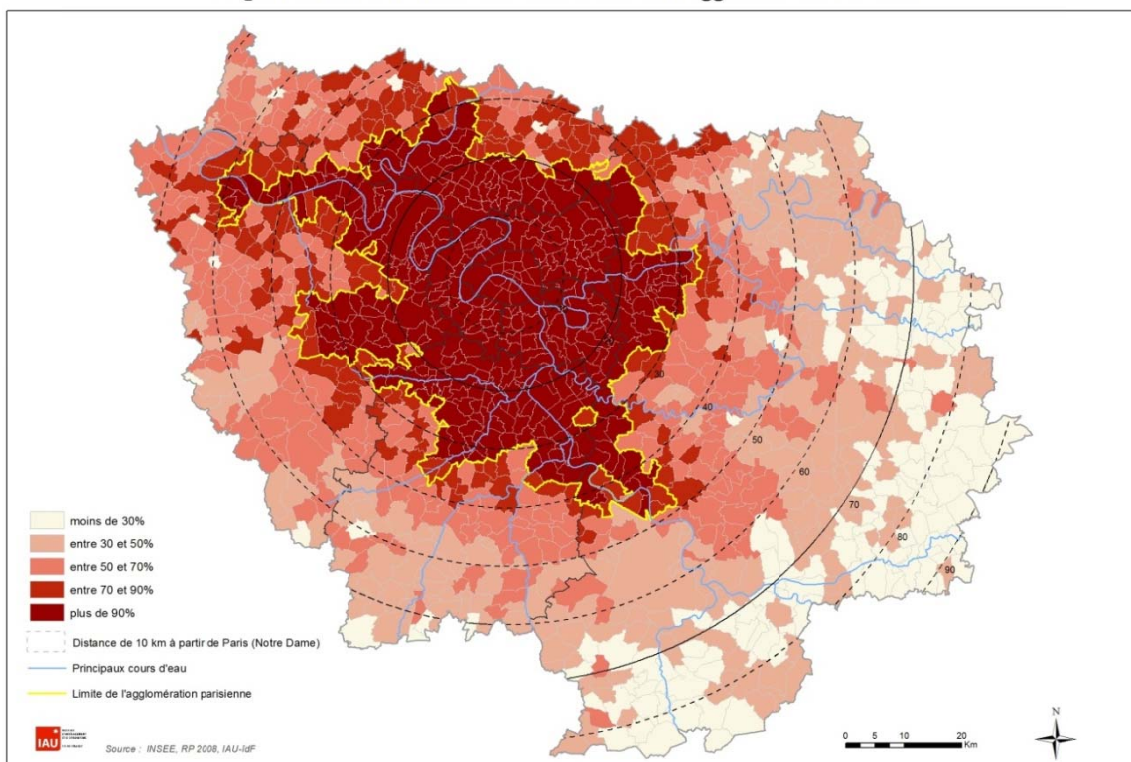
Enfin, une partie des emplois est occupée par des non Franciliens (environ 300 000) qui viennent travailler chaque jour en Île-de-France. Parmi ces derniers, le nombre de ceux qui habitent dans la « troisième couronne » (les huit départements limitrophes) a progressé (86 000 en 1982, 153 000 en 1999, 187 000 en 2006) en lien avec le développement de l'emploi en grande couronne dans laquelle ils travaillent majoritairement. À l'inverse, environ 70 000 Franciliens travaillent en dehors de la région¹⁹.

Les constats faits sur les déplacements journaliers domicile-travail montrent qu'il existe plusieurs échelles de bassins habitat-emploi et que la région constitue un vaste bassin, lui-même inséré dans une aire encore plus large. Ainsi, ses propres limites administratives ne sont pas une barrière, comme le prouvent les quelque 370 000 actifs qui les franchissent chaque jour dans un sens ou dans l'autre pour aller travailler.

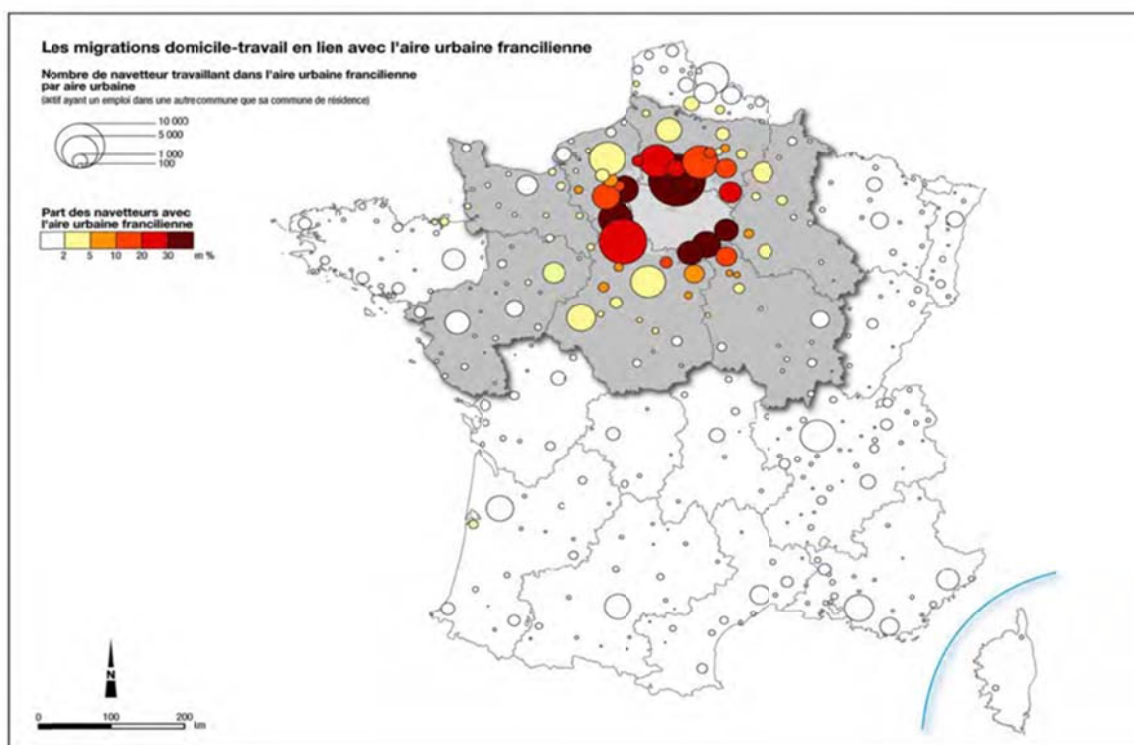
¹⁸ « Les Franciliens utilisent autant les transports en commun que la voiture pour se rendre au travail ». Yann Caenen (Insee Île-de-France, Jérémy Courel (IAU îdF), Christelle Paulo (Stif), Denise Schmitt (DRIEA), Note Rapide IAU îdF, n° 542, avril 2011

¹⁹ IAU îdF, Note rapide n°509, juin 2010.

La part des actifs franciliens travaillant dans l'agglomération en 2008



La carte ci-dessus montre que plus de la moitié des actifs qui résident dans des communes hors agglomération situées à 40 km du centre de Paris viennent travailler dans l'agglomération. Il en est de même pour un grand nombre de communes situées entre 40 et 50 km du centre de Paris. Ce n'est qu'au-delà de 65 km que les actifs travaillant dans l'agglomération de Paris deviennent nettement minoritaires.



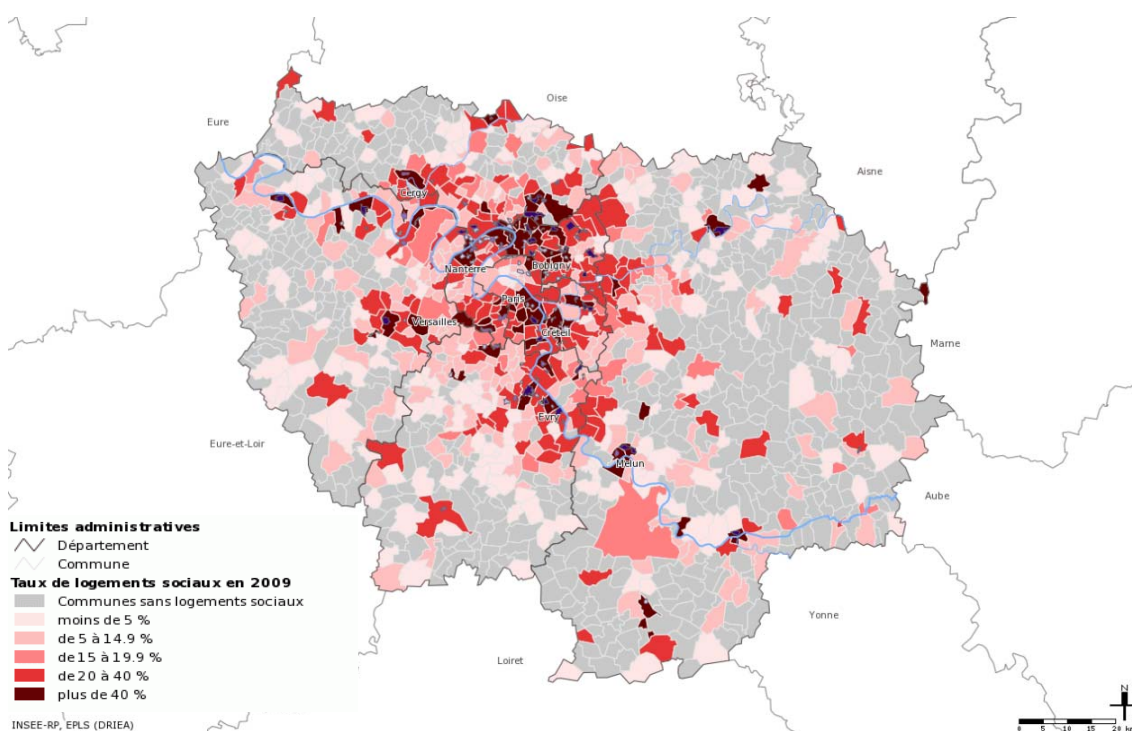
1.3.3. Un parc social inégalement réparti face à une demande qui s'exprime sur tout le périmètre régional

Le parc locatif social augmente en Île-de-France. Entre 1984 et 2006, la progression du parc locatif a même été essentiellement assurée par celle du parc HLM : +333 000 logements sociaux (qui se sont partiellement substitués à la disparition simultanée du parc dit « social de fait »), contre +81 000 logements dans le secteur privé.

Depuis 2000, le développement de l'offre adopte d'ailleurs des voies nouvelles avec le recours de plus en plus fréquent - notamment en cœur d'agglomération - à l'acquisition d'immeubles existants pour la production de logements sociaux via les dispositifs d'acquisition-amélioration et d'acquisition-conventionnement (entre 2002 et 2006, les acquisitions-améliorations ont représenté près de 40% de la production sociale).

Cependant, le parc social reste très inégalement réparti : 196 communes concentrent 90% du parc Hlm en Île-de-France. C'est dire l'ampleur du défi en matière de rééquilibrage de la répartition du logement locatif social auquel la loi SRU contribue progressivement à remédier à sa mesure.

196 communes concentrent 90% du parc Hlm



Or, si le parc social est concentré dans moins de 200 communes, on dénombre des demandeurs de logement social dans l'ensemble des communes franciliennes²⁰. Le renforcement et le rééquilibrage de l'offre locative sociale à l'échelle francilienne sont ainsi des objectifs centraux du SDRIF en matière de logement.

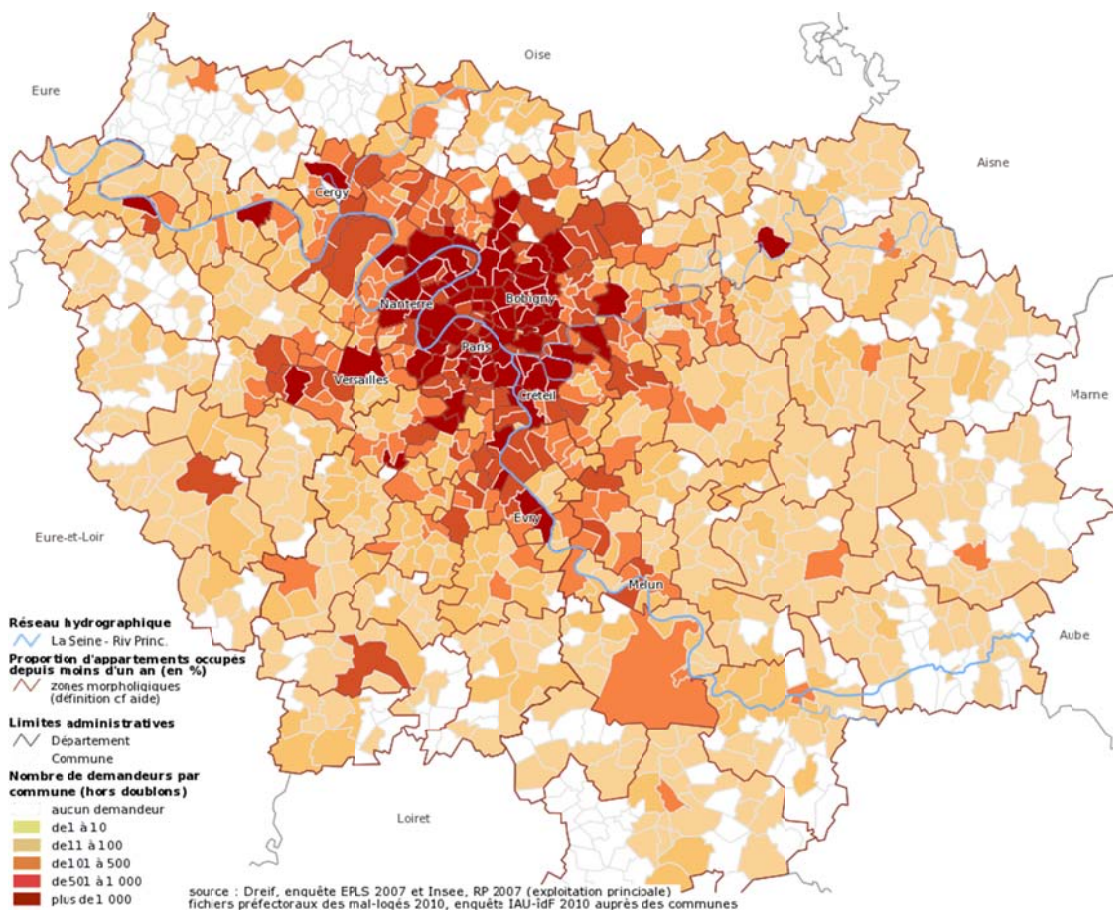
Nombre et proportion de demandeurs de logements sociaux

	Paris	Petite couronne	Grande couronne	Ile de France
Nombre de demandeurs	117 000	166 000	123 000	406 000
Proportion de demandeurs (en % des ménages) au 1 ^{er} janvier 2007	9,6%	8,6%	6,0%	7,8%

Sources : IAU idF, enquête auprès des communes, Insee, RP 2007 exploitation principale

Les demandeurs sont essentiellement des locataires et dans 47 % des cas des résidents du parc social.

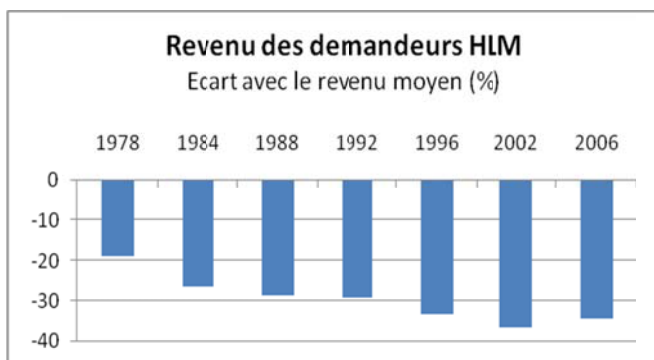
Nombre de demandeurs de logements sociaux



²⁰Source : La demande de logements locatifs sociaux en Île-de-France en 2010, mai 2010, IAU île-de-France, Jean-Jacques Guillouet et Philippe Pauquet

La progression du parc social ne tarit pas la demande de logements qui continue à progresser en volume. En 2010, on dénombre 142 000 demandeurs de plus qu'en 1973. Le nombre de demandeurs a ainsi dépassé 400 000 en 2010 (406 000), même si en proportion, les demandeurs de logement social continuent de représenter sur le long terme de l'ordre de 7 à 8 % des ménages franciliens.

Face à cette demande qui ne faiblit pas, moins de 80 000 attributions ont été réalisées en 2009, contre près de 105 000 en 2000 (source enquête sur le parc locatif social, EPLS), témoignant de la forte baisse de la mobilité et marquant un volume historiquement bas des logements sociaux mis à disposition. Les ménages de ce parc, dont le profil est de plus en plus social²¹, restent en effet plus longtemps dans leur logement (13 ans en moyenne en 2006, contre 8 ans en 1984). Cela entraîne un allongement des délais d'attente : le délai d'attente théorique, qui s'établissait à 3 ans en 1978, s'élève aujourd'hui à plus de 5 ans.



Source : ENL

L'hébergement en Île-de-France

Parmi les 76 000 places d'hébergement et de logements temporaires dénombrées sur le territoire régional²², 38 % sont consacrées à l'urgence (on trouve dans cette catégorie les places de CHU, de stabilisation et les nuitées d'hôtel financées par l'État –Drihl– et les Conseils généraux), 20 % sont consacrées à l'insertion (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, centres d'accueil pour demandeurs d'asile, centres maternels) et 42 % aux dispositifs destinés aux personnes proches de l'autonomie (foyers de jeunes travailleurs, résidences sociales, dispositif d'aide au logement temporaire). Près de 40 % des personnes logées dans ces structures sont demandeurs d'un logement social.

Paris concentre près de la moitié des places financées (46 %), une surreprésentation qui concerne plus particulièrement les dispositifs d'urgence (66 %) et d'insertion (46 %). La petite couronne regroupe 28 % des places régionales et la grande couronne 26 %.

Près de 70 % des 29 000 places d'urgence régionales sont constituées de nuitées hôtelières, une moyenne qui recouvre des situations très diverses selon les territoires : à Paris cette proportion atteint 77 %, contre 57 % en petite couronne et 41 % en grande couronne, ce qui montre les difficultés de la capitale à répondre à un afflux de demandes qui s'est fortement concentré sur son territoire (à noter d'ailleurs que près de la moitié des nuitées financées par l'ex-Ddass de Paris concernent des hôtels situés hors des limites de la ville).

Quant aux places disponibles dans les structures plus « pérennes » comme les foyers de travailleurs migrants (FTM), on en dénombre près de 44 000 en Île-de-France. Cette offre est répartie de manière plus homogène sur le territoire régional : 19,5 % à Paris (correspondant au poids démographique de la capitale), 41,5 % en petite couronne (pour 37,5 % de la population) et 39 % en grande couronne (pour 43 % de la population).

²¹ Leur revenu est inférieur de 30% au revenu moyen régional ; en 1973, l'écart était de 9%.

²² Sources : Drihl (fichier Finess), données au 31 décembre 2011, traitement en cours par l'IAU îdF

Le logement d'abord

L'approche du « Logement d'abord » est issue des expériences américaines et développée depuis quelques années en Europe, et pose le logement comme une condition préalable et nécessaire à la réinsertion des personnes connaissant des difficultés.

Cette approche, engagée par le Ministère du logement fin 2009, signifie que l'accès à un logement ordinaire de droit commun doit être privilégié autant que possible, sans qu'il y ait de passage obligatoire par l'hébergement, sauf à ce que la situation de la personne le justifie. Le « logement d'abord » s'applique aussi bien pour les personnes proches de l'autonomie qu'aux plus vulnérables, et rappelle également que toutes les formes d'hébergement doivent se rapprocher des normes du logement « classique » afin de garantir aux usagers la sécurité, la dignité et l'intimité.

L'objectif consiste donc à proposer aux personnes sans domicile fixe l'accès le plus direct possible à un logement pérenne, adapté à la situation du ménage, et avec un accompagnement social quand cela est nécessaire.

1.3.4. L'habitat indigne, une réalité protéiforme selon les territoires

L'amélioration de l'habitat dégradé, comme le traitement en amont de l'habitat en voie de dégradation, constituent un enjeu majeur pour la politique de l'habitat en Île-de-France²³.

Or, l'observation et l'évaluation des politiques mises en œuvre montrent que dès lors que l'on cherche à résorber le parc dégradé et à prévenir la dégradation, il convient de raisonner en flux, sans se limiter à agir sur les seuls stocks de logements dégradés car il s'agit d'un marché poreux qui se reconstitue généralement à proximité du parc qui a été traité.

La géographie francilienne de l'habitat potentiellement indigne²⁴ est très diversifiée et recouvre des formes d'habitat contrastées : de l'habitat ancien dégradé du cœur de l'agglomération ayant résisté aux politiques d'amélioration de l'habitat, à l'émergence de nouvelles réalités - copropriétés dégradées (parfois récentes) ou division pavillonnaire (pratique préoccupante progressant à vive allure dans certains secteurs), auxquels il faut ajouter des types d'habitat hérités du passé, qu'il s'agisse des hôtels meublés en zone dense ou de l'habitat rural vétuste éloigné des normes de confort actuelles dans les départements périphériques (nord du Val d'Oise, franges de la Seine-et-Marne), sans compter l'utilisation croissante de locaux impropres à l'habitation, comme des caves, des conteneurs ou des cabanes.

En effet, dans un contexte de manque de logements accessibles et d'engorgement du parc social, le parc privé de mauvaise qualité sert en quelque sorte de sous marché refuge à toute une frange précarisée de la population. À sa manière, ce parc privé de mauvaise qualité, parfois appelé parc social de fait, apporte ainsi une réponse à la problématique du logement des ménages les plus modestes exclus des filières d'accès classiques au logement.

Cet habitat est en majorité locatif mais il concerne aussi parfois les propriétaires occupants « par défaut » qui peinent à faire face à leurs charges d'entretiens et ne parviennent pas à endiguer la dégradation de leur habitat.

²³ *L'habitat dégradé et indigne en Île-de-France : enjeux et politiques*, IAU Île-de-France, Anne-Claire Davy, février 2011

²⁴ *Le PPPI est estimé à partir d'indicateurs croisés, au niveau cadastral, sur la qualité du logement, le revenu des ménages (les ménages dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté, inférieurs à 50% du revenu médian) et leurs conditions d'occupation comme la sur-occupation. On repère par ce biais des territoires à enjeux.*

L'enjeu énergétique concerne l'habitat collectif et individuel

Un volet technique mais aussi une réalité sociale

L'enjeu énergétique dans l'habitat renvoie à une question technique d'amélioration des performances énergétiques du parc existant, mais revêt aussi un aspect social avec la notion de précarité énergétique qui touche tout ménage consacrant plus de 10 % de ses revenus en dépenses énergétiques (seuil à partir duquel un ménage est en difficulté pour assurer l'ensemble de ses autres dépenses : santé, éducation, alimentation...). D'après la loi dite Grenelle 2, « *est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat* ».

Pour fournir des ordres de grandeur en termes de besoin de réhabilitation, le parc francilien classé en étiquettes E, F et G du diagnostic de performance énergétique (soit > à 230 kWh/m²/an) dénombre :

370 000 logements sociaux (33 % du parc HLM)
1 million d'appartements privés (50 % du parc collectif privé)
940 000 maisons (75 % du parc individuel).

En ce qui concerne la précarité énergétique, on estime que 360 300 ménages franciliens consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques dans l'habitat, soit 7,4 % de l'ensemble des ménages (source ENL 2006²⁵). Les caractéristiques du parc de logements (type, ancienneté, mode de chauffage...), le prix des énergies et les ressources des occupants sont autant de variables à l'origine des situations de précarité énergétique. Ainsi, certains ménages dépensent beaucoup trop pour se chauffer parce qu'ils vivent dans des logements anciens ou subissent un mode de chauffage dispendieux, tandis que d'autres, faute de ressources minimum ou parce qu'ils habitent de véritables « passoires thermiques », se chauffent de manière insuffisante et peuvent mettre leur santé en danger.

La précarité énergétique affecte notamment l'habitat individuel

Parmi les 360 300 ménages en situation de précarité énergétique, 156 300 habitent en maison et 204 000 en appartement. La précarité énergétique concerne ainsi 11 % des ménages du parc individuel, contre 6 % de ceux logés dans le parc collectif.

Dans l'habitat individuel, ce sont notamment des propriétaires âgés disposant de ressources relativement faibles et vivant seuls dans des logements anciens situés en grande couronne, en particulier en Seine-et-Marne.

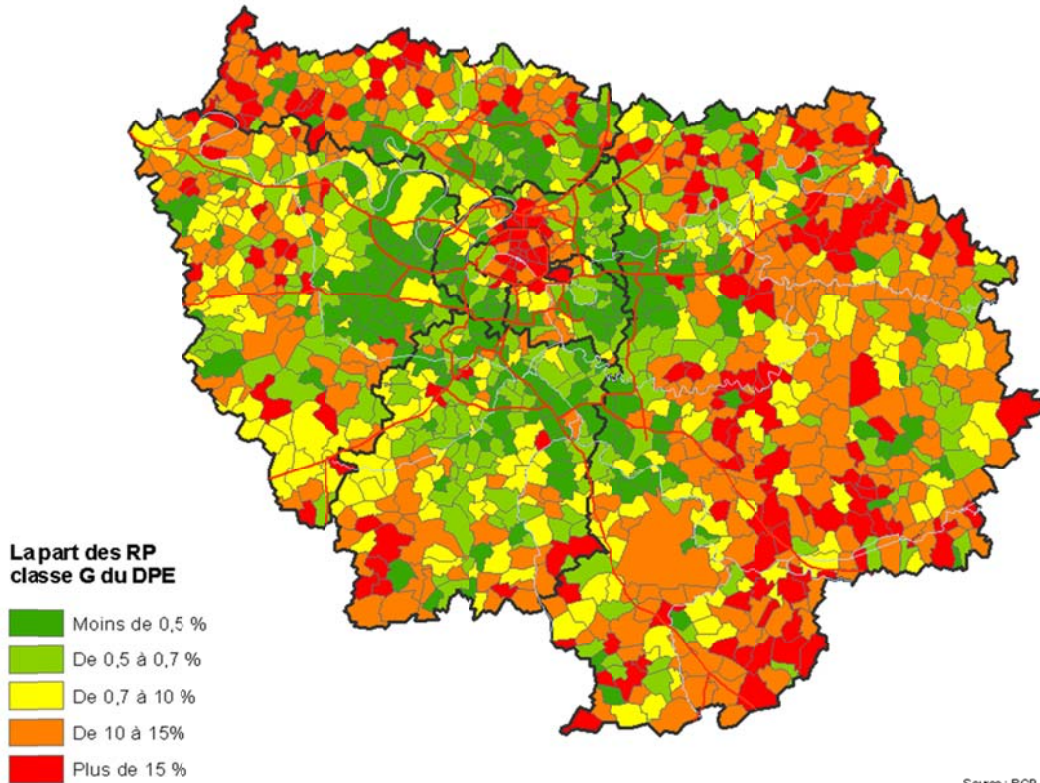
En immeuble collectif, les jeunes représentent 21 % des ménages en situation de précarité énergétique (logés dans du parc locatif libre d'avant 1949, ils sont souvent chauffés à l'électricité). Dans ce parc, les personnes seules et âgées de plus de 60 ans montrent également des signes de fragilité et une majorité d'entre elles vit dans un logement social.

Mais le taux d'effort n'est pas suffisant pour mesurer la précarité énergétique, qui s'apprécie également au regard des situations de privation de chauffage, qui sont au final plus de deux fois plus nombreuses : toujours d'après l'ENL, 800 000 ménages souffrent en effet du froid au cours de l'hiver ; certains ménages se privent de chauffage pour des raisons financières, subissent une installation de chauffage défectueuse ou vivent dans des logements impossibles à chauffer.

²⁵ D'après l'ENL, les Franciliens consacrent 3,2 % de leur revenu à l'énergie dans leur logement en 2006 avec une facture énergétique moyenne de 1 275 € par an pour leur usage domestique. Lucile Mettetal, IAU Île-de-France.

L'Île-de-France compte 400 000 logements en classe G (consommation >450 kWh/m²/an)
surreprésentés dans l'hyper centre et en grande couronne

LA PART DES RESIDENCES PRINCIPALES DU PARC PRIVE DANS LA CLASSE G DU DPE



Source : RGP 2006 / ENERGIE DEMAIN / ICE

Commentaire : En Île-de-France, 10 % des maisons, 10 % des appartements privés et 1,2 % des logements sociaux relèvent de la classe G du diagnostic de performance énergétique (consommation >450 kWh/m²/an). Pour le parc collectif privé, il s'agit pour l'essentiel de logements construits avant 1949, tandis que les maisons se distinguent principalement par leur mode de chauffage énergivore (fioul, électricité, bois).

Deuxième partie - Les débats sur la gouvernance du logement

Retour des auditions et de l'Atelier des partenaires

Une quarantaine d'auditions riches d'enseignements

Dans le cadre de la présente étude relative à la création d'une autorité organisatrice du logement en Île-de-France, une campagne d'auditions a été menée auprès de personnes qualifiées dans le domaine de l'habitat afin de recueillir leurs points de vue sur la gouvernance du logement telle qu'elle s'exerce aujourd'hui et sur les modalités de refonte souhaitables.

Au total, une quarantaine d'entretiens ont été menés, auprès d'élus locaux, de parlementaires, de représentants d'intercommunalités, d'experts de l'habitat, d'opérateurs publics et privés (liste en annexe).

Ces entretiens ont mis en évidence des analyses partagées sur les dysfonctionnements à corriger qui nuisent à la qualité de vie et à l'attractivité économique de l'Île-de-France. Ils ont également donné à voir des convergences sur les chantiers jugés prioritaires. Mais les auditions ont aussi pointé des réponses parfois clairement différenciées, notamment lorsque l'on explore les réponses institutionnelles à apporter.

Un Atelier des partenaires pour élargir le débat

À mi-parcours de l'étude, une réunion organisée le 28 mars 2012 par le Conseil régional sur la gouvernance du logement en Île-de-France, sous la forme d'un atelier de travail réunissant un cercle de partenaires élargis a permis d'affiner les scénarios retenus et de confronter points de vue et attentes en matière de refonte de la gouvernance auprès d'interlocuteurs diversifiés : professionnels du logement, de l'immobilier et de son financement (opérateurs sociaux, aménageurs, Caisse des dépôts et consignations, Action logement), représentants des partenaires sociaux, organisations d'usagers, associations intervenant pour l'insertion par le logement et autres personnalités qualifiées.

Dans l'ensemble, au vu de l'acuité des besoins et des inégalités territoriales en Île-de-France, cet atelier de travail a mis en avant des visions globalement volontaristes en matière de refonte de la gouvernance en privilégiant très souvent :

- une échelle d'appréhension large des dysfonctionnements – le périmètre régional – pour insuffler la cohésion nécessaire et lutter contre les fractures sociales et territoriales ;
- la prise en compte de toute la chaîne du logement, dont notamment l'hébergement, la réponse aux populations spécifiques, sans négliger le parc locatif privé qui a une fonction d'accueil importante;
- une réelle capacité d'action et d'arbitrage pour une autorité du logement, avec la possibilité de recours à des mécanismes coercitifs pour aller au-delà des réticences locales.

Enfin, l'action de l'AOL se verrait renforcée par une articulation étroite avec un opérateur foncier intervenant à l'échelle régionale.

Des attentes diversifiées

La diversité des acteurs rencontrés a livré des réponses contrastées sur les contours d'une gouvernance renouvelée du logement. Le « panel » auditionné permet de faire ressortir des lignes de partage dans les appréciations formulées.

L'appartenance politique et l'ancrage territorial déterminent ainsi certaines prises de position sur la pertinence et les modalités d'une refonte de la gouvernance.

De même, le statut d'élu local et la familiarité plus ou moins poussée avec le fait intercommunal se répercutent sur les questions touchant au droit de l'urbanisme (délivrance du permis de construire, échelle des documents d'urbanisme).

Quant aux opérateurs, publics comme privés, ils ne s'engagent généralement pas sur des scénarios (qui relèvent davantage, de leur point de vue, de la sphère politique), mais identifient les leviers d'amélioration, qu'il s'agisse de l'action foncière, de la structuration d'intercommunalités de taille critique, de la mise en cohérence des aides existantes, etc. Ils sont aussi nombreux à manifester le souhait d'être entendus, voire associés à la structure.

Les acteurs associatifs sont dans l'ensemble favorables à un champ d'intervention large pour l'AOL qui engloberait le logement des publics spécifiques.

La diversité des interlocuteurs investis dans le domaine de l'habitat ne les empêche pas de formuler des propos parfois d'une grande similitude. Ainsi ont-ils pu souligner la nécessité de mener une réforme territoriale préalable à la création d'une autorité organisatrice du logement pour lui assurer une légitimité démocratique. Ils reconnaissent aussi l'utilité de mesures coercitives pour relancer la production de logements. Des personnalités très diverses se prononcent en faveur d'un espace de « co-construction » entre acteurs du logement franciliens.

Enfin, l'échelle et le territoire d'intervention influent logiquement sur les problématiques mises en avant : envolée des prix et des loyers dans le cœur de la métropole, phénomènes de reports de populations en grande couronne (avec notamment la prise en charge des personnes âgées par les territoires péri-urbains où viennent s'implanter les structures d'accueil dédiées).

2.1. Crise du logement et dysfonctionnements à l'œuvre, des analyses partagées

Les dysfonctionnements au cœur de la crise du logement en Île-de-France touchent à la fois à la politique du logement définie au niveau national et aux politiques développées localement.

Les dysfonctionnements liés à la politique nationale

Les politiques édictées par l'État sont encore très souvent jugées inadaptées aux spécificités et enjeux propres à la région francilienne, malgré diverses mesures allant dans le sens d'une meilleure prise en compte des zones de marché tendu.

Plus globalement, le contexte législatif en constante évolution et l'empilement des lois touchant à l'habitat ont été mis en avant (par exemple, enchevêtrement des différents dispositifs destinés à la mise en œuvre du droit au logement au sens large). De la même façon, la stabilisation des règles d'urbanisme et des règles fiscales est une attente forte à l'égard de l'AOL.

L'amenuisement des aides à la pierre, tout comme le manque de visibilité quant à leur évolution d'une année sur l'autre (qui gêne toute programmation pluri-annuelle), concentrent les inquiétudes. Or, cet enjeu de visibilité est présenté comme déterminant pour les opérateurs et l'ensemble de l'appareil de production.

Les zonages délimités par l'État sont remis en cause pour leur complexité et les effets induits sur les territoires (par exemple en grande couronne, dans les zones « frontalières », reports d'un secteur à l'autre pour bénéficier de financements).

Les dispositifs fiscaux (aides fiscales à l'investissement locatif), qui à une date encore récente pesaient d'un poids notable dans l'effort financier public, sont dénoncés pour leur dimension « a-territoriale » et leur impact parfois malheureux sur les territoires accueillant cette offre nouvelle pas toujours en cohérence avec la réalité des besoins locaux.

Par ailleurs, malgré les législations successives destinées à rendre les PLH plus opérationnels, l'absence d'obligation de résultat en réduit les effets attendus.

La mobilisation du foncier pour un coût abordable reste une question centrale pour la production de logements. Sur ce point, les estimations effectuées par France Domaine, font l'objet de critiques récurrentes, car jugées trop élevées.

Enfin, l'importance des besoins à satisfaire en Île-de-France, comme les inégalités fortes entre territoires, appellent des outils d'observation statistiques fiables et performants. Or les outils mis en place par l'État restent à bien des égards insuffisants et ne permettent pas un suivi précis des logements effectivement livrés. Un renforcement du partage des connaissances et des informations est souhaité en matière de foncier public et l'AOL pourrait se voir confier un rôle d'observation du marché du logement.

Les dysfonctionnements liés au pilotage local des politiques du logement

Les politiques menées par les instances territoriales sont également remises en question, notamment lorsqu'elles participent à une spécialisation accrue des territoires et à un accroissement des inégalités spatiales. Il en résulte des demandes fréquentes de mesures correctrices ou à tout le moins régulatrices, qu'elles soient le fait de l'État ou, compte tenu du contexte de réduction des services déconcentrés de l'État, d'une autorité légitime intervenant à une échelle suffisamment vaste.

Pour de nombreux opérateurs auditionnés, le faible nombre d'intercommunalités de poids, qui caractérise l'Île-de-France et la distingue des autres régions, rend leur intervention plus complexe en Île-de-France, où ils regrettent l'absence d'interlocuteurs de taille et de territoires pertinents capables d'avoir une vision stratégique²⁶.

Le caractère malthusien de nombreux PLU est fréquemment évoqué. La distorsion entre des PLU restrictifs et des PLH plus volontaristes est ainsi dénoncée, les objectifs affichés dans les PLH n'étant guère repris dans les documents d'urbanisme locaux, ce qui ne contribue pas à les rendre opérationnels. En outre, les PLU sont perçus souvent davantage comme « un ensemble de contraintes révisables en permanence » que comme un véritable « programme d'actions ».

Pour toute une fraction des interlocuteurs rencontrés (professionnels de l'habitat, représentants d'EPCI mais aussi élus), la question des pouvoirs d'urbanisme (responsabilité des documents d'urbanisme, de l'octroi des permis de construire) est centrale et appellerait

²⁶ « Si une spécificité existe en Île-de-France, c'est sans doute au niveau de la fragilité de l'intercommunalité : le niveau local n'est pas suffisant en matière d'aménagement ».

une réforme importante afin de relancer la production de logements. Mais pour d'autres, la légitimité démocratique justifie pleinement les pouvoirs d'urbanisme du maire qu'il ne s'agit pas de remettre en cause. Pour autant, des mesures fortement incitatives devraient être promues, en mobilisant par exemple de façon plus systématique l'arsenal réglementaire ou opérationnel existant pour développer l'offre de logements.

Par ailleurs, nombre d'élus ne manquent pas de dénoncer les recours dits abusifs, en appelant de leurs vœux des dispositions permettant d'y faire face (en organisant notamment la temporalité des démarches de recours).

Particulièrement accentués en Île-de-France, l'empilement et l'hétérogénéité de multiples critères de financement pèsent sur le montage des programmes de logements, notamment sociaux et font l'objet de récriminations récurrentes émanant notamment des opérateurs.

Ont aussi été soulignées les pratiques différentes dans l'application des politiques par les départements. Ainsi, en ce qui concerne les FSL, dont le financement et la gestion sont assurés par les départements, les modalités d'intervention différentes entraînent des inégalités de traitement des Franciliens et peuvent renforcer les inégalités entre territoires.

De même, a été souligné le fait que les commissions de médiation DALO (COMED) ont des appréciations des critères de la loi et des pratiques qui diffèrent d'un département à l'autre.

Enfin, le constat d'une localisation souvent inappropriée des programmes locatifs intermédiaires, qui peinent ensuite à trouver preneurs, milite en faveur d'une meilleure connaissance des marchés locaux. Les situations de concurrence entre bailleurs sociaux et opérateurs privés sur le foncier disponible nuisent parfois à un aménagement cohérent des territoires.

Les dysfonctionnements pointés

Politique nationale	Pilotage local
Contexte législatif en constante évolution	Trop peu d'EPCI de taille critique
Des PLH sans obligation de résultat	PLH peu suivis d'effet, PLU malthusiens
Amenusement des aides à la pierre	Multiplicité des critères de financements
Dimension « a territoriale » des dispositifs fiscaux	Localisation inappropriée de certains programmes intermédiaires
Outils d'observation imparfaits	Mobilisation insuffisante des outils réglementaires et opérationnels
Complexité des zonages	Recours abusifs des riverains
Estimations sur évaluées de France Domaine	Cherté du foncier disponible
Insuffisante prise en compte des spécificités franciliennes	Une spécialisation accrue des territoires

* La question du pouvoir d'urbanisme aux maires a souvent été discutée, d'aucuns prônant une « remontée » au niveau intercommunal.

2.2. Des convergences sur la façon d'aborder la politique du logement

Au-delà de la diversité des interlocuteurs rencontrés, les auditions ont permis de mettre en évidence un certain nombre de convergences autour du projet d'une autorité organisatrice du logement.

Un accord sur les pré-requis de l'AOL

Quelques principes fondamentaux semblent largement partagés dès lors que l'on traite des politiques de l'habitat, principes qui s'imposent comme autant de pré-requis dans la mise en place d'une AOL :

- la politique du logement ne peut être conçue isolément, sans tenir compte du développement des infrastructures de transport et du tissu économique local ; le lien habitat-emploi est essentiel ;
- le rôle de l'État, garant et responsable de la solidarité nationale, reste majeur dans le domaine de l'habitat pour réduire les inégalités d'accès au logement et ce rôle n'est pas remis en cause²⁷ ; la mise en place d'une AOL ne doit pas signifier un désengagement de l'État ;
- le logement se gère dans la proximité : une politique de l'habitat ne peut être imposée d'en haut et le dialogue avec les acteurs locaux est essentiel et incontournable ;
- la politique de l'habitat doit être considérée globalement, en incluant ses différents segments, pour favoriser le parcours résidentiel des ménages.

Des convergences sur les chantiers à engager

De la même façon, les auditions ont mis en évidence des demandes récurrentes quant aux actions à engager et à la « philosophie » d'intervention.

Ainsi, dans le prolongement de la « demande d'État » (notamment responsable des aides à la pierre, des aides fiscales et détenteur du pouvoir de sanction), l'utilité d'un certain niveau de coercition a été maintes fois plaidée²⁸ (notamment en référence à l'effet de levier de la loi SRU pour la production de logement social, jugé parfois encore insuffisant).

Mais en parallèle, les demandes d'accompagnement pédagogique sont également fortes en direction des maires²⁹ et de leurs administrés (comment promouvoir le développement de logement auprès des riverains, étayer le discours sur l'intensification urbaine, organiser une familiarisation réciproque entre collectivités et opérateurs ?).

La mobilisation du foncier à un prix abordable est considérée comme un problème central en Île-de-France et appelle des actions renforcées.

Une meilleure articulation entre les différents critères de financement en vigueur est attendue, de même qu'une adaptation des mesures nationales aux particularités franciliennes.

²⁷ « L'État doit être présent, c'est lui qui gère les aides à la personne, les aides fiscales. Lui seul peut prendre des sanctions ».

²⁸ « En zone très tendue, il faudrait pouvoir instituer une obligation de bâtir sur les terrains en friche adaptés pour le logement ».

²⁹ « Les maires doivent être accompagnés et formés pour se transformer en maires bâtisseurs ».

2.3. Des divergences sur les réponses institutionnelles

Pertinence et légitimité d'une réponse institutionnelle ?

Une partie de la solution à la crise du logement observée en Île-de-France passe-t-elle réellement par une réponse institutionnelle ? Les points de vue sont partagés.

Pour d'aucuns, il faut un chef de file clairement identifié, un acteur principal à la mesure des enjeux de l'Île-de-France.

Pour d'autres, ce ne serait qu'un "*machin en plus*", une couche supplémentaire dans le système actuel, une réponse bureaucratique à des problèmes opérationnels. Le besoin résiderait plutôt dans le travail et le projet communs.

Surtout, la question de la légitimité démocratique de cette instance se pose dès lors qu'elle détient des pouvoirs importants.

Enfin, le chantier de la refonte de la gouvernance ne doit pas nuire à la résolution des priorités concrètes du mal logement.

De quelle gouvernance parle-t-on ?

Si pour certains, l'urgence de la situation justifie une réorganisation en profondeur de la gouvernance du logement à mettre en œuvre sans tarder, pour d'autres, une telle approche spécifiquement ciblée sur l'habitat n'a guère de sens et c'est la gouvernance au sens large qu'il convient de revisiter.

En outre, pour beaucoup, la question de la gouvernance du logement pose la question de la gouvernance de l'urbanisme.

Une AOL pour quoi faire ?

Les éléments de réponse sont également variés sur les champs d'actions possibles de l'AOL. Le principal clivage départage, d'une part, ceux pour qui la relance de la production serait la principale mission de l'AOL, avec une logique de répartition plus équilibrée du parc social, et d'autre part, ceux pour qui l'AOL doit s'intéresser à toute la chaîne du logement et à l'amélioration du parc existant.

Une AOL avec qui ?

L'AOL est clairement envisagée comme une structure de collectivités territoriales et intercommunalités. Les points de vue divergent ensuite sur la présence ou non de l'État en son sein (État avec lequel l'AOL serait de toute façon amenée à contractualiser). D'aucuns estiment enfin que l'AOL gagnerait à réserver une place aux acteurs du logement au sens large (associations, professionnels, etc.).

Une AOL sur quel périmètre ?

En ce qui concerne le périmètre d'intervention de l'AOL, trois scénarios ont été « défendus » lors des auditions : l'échelle régionale, le territoire de l'agglomération (au sens de l'Insee) et enfin, et plus marginalement, Paris et les départements de petite couronne.

Ce périmètre d'intervention (Paris et la petite couronne, regroupant plus de la moitié de la population et des logements de la région) est défendu au nom des problématiques spécifiques

à cette zone hyper dense et notamment³⁰ le niveau élevé des prix et des loyers. Ce périmètre d'intervention présente aussi l'intérêt de partir des découpages administratifs existants.

Pour d'autres, l'agglomération, qui totalise près de 90% de la population, du parc de logements et des emplois de la région, serait le périmètre d'intervention pertinent. Ce périmètre renvoie à une définition de l'Insee. Pour les tenants de ce périmètre, les différences marquées entre la zone agglomérée et les espaces périphériques ruraux de plus faible densité ne militent pas en faveur d'un outil dont l'échelle d'intervention serait plus large. C'est dans le cœur de l'agglomération que se trouvent les enjeux notamment de l'emploi et du logement pour construire la ville compacte, mais aussi l'essentiel des inégalités territoriales. Ce serait donc là qu'il convient de cibler les actions.

Le périmètre régional est quant à lui le plus souvent mis en avant comme le garant d'une vision d'ensemble, d'une recherche de rééquilibrage entre les territoires et d'un traitement équitable entre espaces urbains et espaces ruraux en répondant à la diversité des besoins. Il permet d'articuler la zone urbaine et ses périphéries et prend en considération les interrelations entre ces espaces. Il permet de mieux appréhender les parcours résidentiels ainsi que les déplacements journaliers domicile-travail.

C'est en effet à cette échelle que se jouent les mouvements de reports de populations et l'étalement urbain et qu'il convient d'agir sur ces phénomènes pour éviter de créer des zones délaissées, dont les problèmes de logement se verraient traités sur un mode mineur dans le cadre d'une politique à double vitesse.

Le périmètre régional correspond aussi à l'échelle d'intervention privilégiée des professionnels du logement, privés ou publics. C'est aussi celle à laquelle se déploient la mobilité et les transports collectifs. C'est également l'échelle du SDRIF. Enfin, il permet de respecter les limites administratives existantes et les politiques afférentes sans créer un découpage supplémentaire.

³⁰ *La mobilisation du parc vacant a également été évoquée comme une problématique importante.*

Troisième partie - Quels contours pour une autorité organisatrice du logement ? Trois scénarios envisagés

Trois scénarios distincts ont été étudiés, dessinant les différents contours possibles pour une autorité organisatrice du logement³¹. Ces trois scénarios³² sont issus des arguments et des attentes formulées par les acteurs de l'habitat franciliens rencontrés dans le cadre de cette étude, à l'occasion des auditions, des comités de suivi et de l'atelier des partenaires.

Les différentes approches

Dans l'ensemble, les interlocuteurs des collectivités locales ont rappelé que la décentralisation se poursuit, accompagnée d'une montée en puissance des intercommunalités, avec des communes qui restent dotées de pouvoirs importants.

La nécessité d'une relance d'envergure de la production de logements, voire d'un plan d'urgence en faveur du logement, est largement partagée, amenant certains à évoquer un nouveau « Delouvrier » (un « Delouvrier démocratique »), au moins temporairement pour réussir à doubler l'effort de construction : permis de construire délivrés et inattaquables, règles de densité, respect des délais, concentration et ciblage des moyens financiers pour une meilleure équité territoriale.

Si les bailleurs sociaux ont beaucoup insisté sur le besoin de mise en cohérence des financements du logement social, ils ont aussi, avec d'autres opérateurs et institutionnels, insisté sur le nécessaire processus d'intégration entre planification / urbanisme / logement et le décloisonnement entre les acteurs.

Enfin, la création d'une autorité organisatrice du logement doit s'accompagner de l'organisation de la « responsabilité » : la responsabilité du droit au logement appartient à l'État, la légitimité et la responsabilité politique relèvent des collectivités.

Les trois scénarios en bref

Trois scénarios, dont la gradation est liée au rôle qui serait confié à l'instance, ont été retenus.

À l'unanimité de ceux qui souhaitent la création d'une autorité organisatrice du logement, l'instance serait composée des collectivités. Cependant, on peut noter deux types d'appréciations opposés de la part des interlocuteurs :

- d'une part, entre les partisans d'une instance souple et sans pouvoir coercitif et ceux qui souhaitent au contraire une structure dotée de pouvoirs et de moyens, gages d'efficacité.
- d'autre part, une partition entre les partisans de la présence de l'État au sein de la structure et ceux qui y sont défavorables, craignant une éventuelle remise en cause de la décentralisation.

³¹ Pour mémoire, lors du comité de suivi du 5 avril 2012, quatre scénarios ont été présentés. Dans la mesure où les scénarios 2 et 3 ne diffèrent que par la place accordée à l'État dans le dispositif, ils ont été regroupés à des fins de clarification de l'exposé.

³² Au fil des auditions, si quelques rares interlocuteurs ont décrit en détail les rouages d'une nouvelle organisation de la gouvernance du logement, d'autres - plus nombreux - ont choisi de délivrer une « philosophie », une manière globale d'appréhender la refonte de la gouvernance ou livré des éléments ponctuels et précis, jugés essentiels, et venant enrichir et consolider un scénario également privilégié par d'autres.

Le scénario 1, le moins intégré des trois, fait confiance au volontarisme politique des élus locaux et au pouvoir de persuasion des uns sur les autres pour faire avancer la résolution des problèmes de logement.

Le scénario 2 se veut efficace en créant une instance nouvelle spécifique dotée de compétences sur l'ensemble de la chaîne du logement, de moyens financiers et de modes opératoires incitatifs privilégiant la voie contractuelle, mais aussi contraignants, en articulation avec l'État. Dans une variante de ce scénario, la présence de l'État au sein de la structure est envisagée, par exemple par le biais de commissaires du gouvernement.

Le scénario 3, celui d'un comité régional de l'habitat renouvelé, nécessiterait un changement assez radical de la définition actuelle du CRH.

3.1. Scénario 1 : une structure de coordination des politiques locales de l'habitat

Un scénario régulièrement évoqué est celui d'une structure de coordination pour établir des liens entre les politiques de l'habitat menées par les différents territoires et organiser la coordination entre les acteurs du logement. On ne se situe pas à proprement parler dans une réponse institutionnelle, mais dans un dispositif relativement souple.

Ce scénario est aussi bien porté par des opérateurs, des élus locaux et des représentants d'intercommunalités (de la zone dense comme de la grande couronne). Au plan juridique, sa mise en œuvre ne nécessite pas d'évolution législative.

3.1.1. Un lieu de « co-construction » regroupant collectivités territoriales et intercommunalités

Regroupant collectivités territoriales et intercommunalités, cette structure fonctionnerait avant tout comme un lieu de travail collectif et d'échanges. Elle serait le lieu où l'on confronterait les bonnes pratiques en matière d'habitat et où l'on assurerait la promotion des expérimentations et des dispositifs intéressants.

Cette structure aurait pour vocation de formuler des propositions et des recommandations notamment en vue d'une meilleure adaptation des politiques nationales au contexte francilien (« *faire entendre la spécificité francilienne* »). En cela, elle s'apparenterait à un *think tank* du logement pour faire émerger de bonnes idées. Elle serait par exemple force de proposition pour retravailler la géographie des zonages relatifs au financement du logement. Elle pourrait aussi intervenir dans le débat relatif aux niveaux de loyers. Dans le domaine du logement social, elle pourrait œuvrer en faveur d'une certaine harmonisation des nombreux critères fixés par chaque catégorie de financeurs.

Cette structure travaillerait aussi à améliorer l'observation des marchés de l'habitat et à la mise en place d'outils de mesure performants. Dans le cadre d'une démarche consensuelle, cette instance pourrait définir, à l'échelle de la région, les grands équilibres à respecter.

3.1.2. Construire un projet partagé à partir des territoires

Cette formule présente les avantages d'un cadre neutre, qui limiterait les postures politiques habituelles, favoriserait des débats de qualité et permettrait d'avancer dans une logique consensuelle. Elle se fonde sur l'idée que si le projet est partagé, des avancées concrètes seront possibles. Les termes utilisés sont significatifs : « *trouver un lieu qui fasse consensus* »

et dans lequel les partenaires viennent en mettant de la ténacité et de l'intelligence ; « *ce ne sera pas un lieu de coercition, mais de persuasion* » ; « *on a intérêt à agir ensemble* ».

Surtout, l'intérêt premier de cette instance résiderait dans sa proximité avec « le terrain », les collectivités et les « intelligences locales » : « *il faut partir du projet, c'est le projet qui fait le territoire* ». Cette structure de collectivités gagnerait à travailler avec un comité de partenaires élargi, rassemblant opérateurs, acteurs associatifs, professionnels de l'habitat, etc.

Autrement dit, ce qui est revendiqué, c'est bien une méthode « ascendante » respectant et partant des projets de territoire et des volontés locales, loin d'une logique descendante synonyme de projet imposé.

En outre, la souplesse du dispositif (prenant la forme d'une association, d'un syndicat mixte, voire d'un simple groupe de travail informel) permettrait de ne pas tomber dans les écueils d'une réponse institutionnelle, avec ses risques - pointés par certains interlocuteurs - de dérive bureaucratique, de perpétuelle négociation politique entre les collectivités membres et, au final, d'auto-neutralisation permanente.

3.1.3. Réelle avancée ou structure *a minima* ?

Ce type de structure, émanant des territoires et fondée sur la coordination et la mise en cohérence, n'existe guère en Île-de-France, où les espaces de « co-construction » demeurent relativement peu développés.

Pour autant, ce type de solution est-il à la hauteur des enjeux du logement en Île-de-France ? On notera en outre qu'à certains égards, la commission logement du syndicat d'études Paris Métropole joue déjà en partie ce rôle.

Surtout, ne disposant pas de pouvoirs réels, il est à craindre que cette structure resterait d'une efficacité limitée pour développer l'offre de logements, faciliter l'accès à un logement financièrement abordable, améliorer le parc existant, etc.

Les attentes les plus urgentes pour répondre à la crise du logement en Île-de-France se situent assurément à la fois au niveau de l'action et de la coordination. De même, l'essentiel réside sans doute dans une régulation plus efficace capable de corriger les dysfonctionnements à l'œuvre et les inégalités croissantes.

3.2. Scénario 2 : une structure d'élus dotée de réels pouvoirs et articulée avec l'État

Ce deuxième scénario propose la création d'une autorité *ad hoc* sur le périmètre régional qui regrouperait, dans le cadre d'une décentralisation relancée, des représentants de la Région, de la Ville de Paris, des départements, des intercommunalités et des communes. L'articulation avec l'État est essentielle et pourrait même être facilitée par la présence de commissaires du gouvernement au sein de l'AOL.

L'autorité, présidée par un élu, aurait pour mission de construire un projet partagé avec les acteurs du logement, fixant des grands objectifs régionaux de production et de rééquilibrage territorial. Ce projet serait inscrit dans un document de référence du logement - programme régional de l'habitat PRH - qui s'imposerait aux PLH intercommunaux et communaux. Compatible avec le volet logement du SDRIF, ce PRH permettrait d'articuler les différentes échelles de territoire, de mettre en cohérence les politiques locales et de cibler les dispositifs à mettre en œuvre sur des territoires pertinents.

Pour assurer l'efficacité de cette structure, ses champs d'action devraient embrasser toute la chaîne du logement et elle devrait disposer de réels pouvoirs pour mettre en œuvre les politiques arrêtées³³.

3.2.1. Des compétences fortes, recouvrant notamment la programmation pour relancer la construction

Pour pouvoir répondre aux grands objectifs régionaux de production de logements, de rééquilibrage territorial, de cohésion sociale et d'accompagnement des parcours résidentiels, un champ d'action prioritaire de l'autorité serait le suivant :

- fixer les objectifs de construction quantitatifs et qualitatifs (offre sociale/non sociale, familiale/spécifique, locative/en propriété, etc.),
- territorialiser ces objectifs, en lien avec le développement économique et les transports et en concertation avec les élus porteurs de projet,
- accorder une valeur prescriptive à ces objectifs.

Dans la perspective d'accroître l'effort de production de logements en Île-de-France, l'AOL s'attacherait également à :

- coordonner, harmoniser et optimiser les financements,
- adapter les politiques nationales aux contextes locaux.

Elle pourrait également établir avec les partenaires locaux, des conventions d'équilibre logements-bureaux assorties de mécanismes incitatifs.

L'action foncière, essentielle pour mobiliser à un coût maîtrisé des terrains à destination de la production de logements, devrait être pensée en articulation avec la structure EPF. L'AOL gagnerait à travailler avec un EPF unique d'échelle régionale, qui serait au service de l'ensemble des collectivités. Cette proposition est partagée par de nombreux interlocuteurs favorables à la création d'une structure dotée de pouvoirs.

3.2.2. Des compétences élargies, pour améliorer le parc et favoriser les parcours résidentiels

D'autres champs d'actions sont pressentis pour cette structure. En complément de la construction neuve, agir sur le parc existant se justifierait par le poids qu'il représente dans l'offre de logements. En effet, même si la construction neuve atteignait le niveau annuel recherché de 70 000 logements, elle ne représenterait que 1,3 % du parc existant.

L'autorité pourrait avoir un rôle important à jouer, aux côtés de l'État, pour clarifier et mettre en cohérence, à l'échelle régionale, les différents dispositifs destinés à assurer le droit au logement qui ont été ajoutés au fil des lois pour les ménages cumulant des difficultés économiques et sociales. Citons notamment, parmi d'autres, les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), les Fonds de Solidarité Logement (FSL) avec les aides à l'accompagnement social lié au logement (ASLL). Les modalités d'intervention du FSL sont différentes d'un département à l'autre et gagneraient à être harmonisées.

³³Au cours des auditions, a souvent été évoquée l'importance d'introduire des changements dans le droit de l'urbanisme et le droit des sols, en parallèle à la création d'une autorité du logement, modifications nécessaires pour rendre opérationnelle l'action de l'autorité. L'élaboration des PLU à l'échelle intercommunale a été souvent citée, ou du moins l'élaboration par l'EPCI des PLU des communes membres. De même, une demande de clarification et de renforcement des liens juridiques entre les différents documents d'urbanisme et de programmation a été souvent formulée.

De même, les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage³⁴ pourraient être mis en cohérence à l'échelle régionale.

3.2.3. Une structure disposant de moyens financiers

Pour être efficace, la structure devrait être dotée de moyens financiers pérennes et conséquents. Cet enjeu fait l'objet d'un approfondissement dans le chapitre 4.

En premier lieu, dans le cadre d'une convention pluriannuelle avec l'État, les aides à la pierre pourraient être réparties par la structure pour assurer la cohérence entre la programmation et les financements.

D'autres moyens financiers ont été évoqués pour donner à la structure une plus grande force d'intervention afin d'accroître l'offre de logements et d'en favoriser le développement équilibré. La question de la création de nouvelles taxes fait débat et beaucoup s'y refusent. Toutefois, la création ou le renforcement de taxes pour inciter à remettre sur le marché du foncier et de l'immobilier ou pour sanctionner plus fortement les manquements à la loi peuvent être examinés.

Parmi les moyens financiers potentiellement mobilisables par l'AOL, on peut citer :

- les moyens du Fonds d'aménagement urbain (FAU) alimenté par les prélèvements opérés sur les communes au titre de l'article 55 de la loi SRU quand elles ne respectent pas leurs obligations en matière de logement social ;
- le produit d'une taxe nouvelle dédiée au logement, à l'instar de ce qui s'est fait pour doter les établissements publics fonciers de moyens leur permettant d'assurer leurs missions. Cette proposition ne fait pas l'unanimité et doit faire l'objet d'un approfondissement avec l'ensemble des parties prenantes ;
- le recours à une augmentation des droits de mutations à titre onéreux, au moins pour les transactions dont les montants sont les plus élevés ;
- une taxation des loyers les plus élevés ou excessifs ;
- une taxation de la « rétention » foncière pour inciter les propriétaires à mettre leur foncier sur le marché. Il s'agirait de faire varier le taux de taxation de la plus-value au moment de la vente du bien selon la durée de propriété du bien : plus il aura été gardé longtemps, plus la taxe sera élevée ;
- la mobilisation d'une partie des fonds d'Action Logement (1 %), sans faire remonter la collecte à l'AOL, en concertation directe avec les partenaires sociaux.

3.2.4. Des dispositifs avant tout incitatifs et contractuels, mais si nécessaire, coercitifs pour mettre en œuvre la politique

La proximité est l'échelle à laquelle se règlent beaucoup de questions dans le domaine du logement. Elle devra être présente dans la déclinaison des objectifs et l'application des politiques. Pour ce faire, l'autorité serait amenée à contractualiser avec les collectivités, qui déclinerait dans leur PLH les grands objectifs du PRH ainsi que leurs priorités locales.

L'autorité accompagnerait les collectivités dans la mise en œuvre de leur politique de l'habitat en privilégiant des moyens d'action incitatifs comme le versement d'aides (aides à la pierre, appui financier aux maires bâtisseurs) et l'accompagnement « pédagogique » ou d'ingénierie en faveur de l'effort de construction.

³⁴ Voir encadré sur l'accueil des gens du voyage dans la partie diagnostic.

En cas de manquement au respect de la loi SRU par les communes, l'autorité pourrait saisir le Préfet pour qu'il applique les sanctions prévues par la loi, et qu'il se substitue aux communes le cas échéant.

Le partenariat étroit avec les professionnels de l'habitat devra également être organisé afin que chacun, selon ses compétences et ses savoir-faire, trouve sa place dans la co-construction et la mise en œuvre d'une politique partagée efficace.

3.2.5. L'articulation avec l'État

La mise en place d'une Autorité organisatrice du logement interroge la question de l'articulation de cette autorité avec l'État, notamment la présence ou non de l'État au sein de l'AOL.

L'État reste garant du droit au logement et est seul en mesure d'appliquer des sanctions aux collectivités qui ne respectent pas les obligations qui leur sont fixées par la loi.

L'articulation avec l'État serait donc facilitée par la présence d'un (ou de plusieurs) de ses représentant(s) au sein de l'AOL. Ce serait aussi un gage d'efficacité et cela favoriserait notamment l'adaptation des mesures nationales aux contextes locaux franciliens.

Sous cette forme, la présence de l'État ne mettrait pas en cause une nouvelle phase de décentralisation et ne freinerait pas l'autonomie des collectivités.

3.3. Scénario 3 : un Comité régional de l'habitat remodelé

Le troisième scénario consiste à « mettre à profit » une structure existante, le Comité régional de l'habitat (CRH), tout en le renouvelant en profondeur pour en faire un acteur central de la politique du logement dans la région. Ce scénario a été évoqué de façon relativement marginale et principalement par des professionnels de l'habitat, ces derniers étant en effet représentés au sein d'un collège du CRH. Il s'agirait de donner plus de poids à cette instance essentiellement consultative. Il s'agirait aussi d'en faire une structure plus équilibrée et paritaire entre l'État et les collectivités.

3.3.1. Un CRH renouvelé accordant une place plus affirmée aux collectivités territoriales

La loi du 13 août 2004 a créé les comités régionaux de l'habitat avec pour mission de « procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière de l'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales ». La loi voulait favoriser le dialogue et l'échange d'informations entre les acteurs du logement en vue d'une répartition régionale des crédits, auparavant décidée au niveau départemental.

Cette approche était particulièrement utile en Île-de-France pour la mise en cohérence des politiques locales.

Pour autant, le CRH ne s'est pas encore imposé comme le lieu de débats entre acteurs de l'habitat et il reste souvent assez peu connu, voire mal perçu (chambre d'enregistrement de la politique de l'État, assemblée nombreuse, représentation inégale des territoires, lieu de *lobbying* pour les acteurs du logement).

D'ailleurs, le CRH est encore très souvent vécu comme un lieu où l'État vient présenter et expliquer sa politique (« une tribune de l'État ») sans que cela donne lieu à réelle concertation.

Dans ce scénario 3 d'un CRH profondément remodelé, il s'agirait donc de réserver, à côté de l'État, une place tout aussi importante aux collectivités locales, en assurant une représentation équitable entre les territoires. Ce scénario suppose une refonte de la gouvernance du CRH.

3.3.2. D'un CRH formulant des avis à un CRH doté de réels pouvoirs

Dans son fonctionnement actuel, le CRH demeure fondamentalement un organisme consultatif auprès du préfet de région. L'avis du CRH est requis pour plusieurs procédures : projet de répartition des crédits, projets de PLH, de PDALPD, créations, dissolutions ou modifications des organismes HLM, projets d'arrêtés de carence art.55 loi SRU, projets de règlements et accords relatifs aux attributions de logements locatifs sociaux.

En matière de loi SRU notamment, les avis du CRH sur les constats de carence ne lient pas les préfets de départements qui demeurent libres de prendre leur décision, après discussion avec les communes concernées.

Il s'agirait donc de doter le CRH de pouvoirs forts allant bien au-delà et sans commune mesure avec les seuls avis formulés par le CRH actuel.

3.3.3. Un projet de CRH éloigné de la formule actuelle

Le CRH ainsi renouvelé (avec une identité forte, des moyens d'actions importants, un poids des collectivités territoriales à côté de l'État) est fort éloigné de la mouture actuelle du CRH. Certes, l'État a fait évoluer le CRH en créant deux commissions respectivement consacrées au développement de l'offre de logements et à l'accès au logement. Mais cette nouvelle organisation reste en-deçà du scénario évoqué.

Une telle évolution du CRH en Île-de-France poserait aussi la question d'une distorsion francilienne au cadre général des CRH sur le territoire national.

Le Comité régional de l'habitat (CRH)

Cette instance créée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales répondait, dans l'esprit de ses inventeurs, à la nécessité d'instaurer un dispositif de concertation entre les acteurs locaux de l'habitat qui soit en cohérence avec le nouveau partage des responsabilités. Les attributions des conseils départementaux de l'habitat (CDH) ont ainsi été transférées au CRH.

Rôle du comité régional de l'habitat.

Le comité régional de l'habitat émet chaque année, sur la base d'un rapport présenté par le préfet de région, un avis sur :

- la satisfaction des besoins en logement des différentes catégories de population,
- les orientations de la politique de l'habitat dans la région et des politiques locales,
- la programmation annuelle des aides publiques au logement
- la coordination des financements (État, établissements publics, collectivités, employeurs),
- les modalités d'attribution des logements locatifs sociaux,
- les politiques menées en faveur du logement des populations défavorisées.

Le comité régional de l'habitat est également consulté pour :

- le projet de répartition des crédits
- les projets de programmes locaux de l'habitat (PLH)
- les projets de plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ;
- les créations, dissolutions ou modifications des organismes HLM ;
- les projets d'arrêtés de carence art.55 loi SRU ;
- les projets de règlements et accords relatifs aux attributions de logements locatifs sociaux.

Composition du comité régional de l'habitat

Le comité régional de l'habitat est présidé par le préfet de région. Les préfets de département, ou leur représentant, assistent de droit, avec voix consultative, aux séances du comité régional de l'habitat.

Les membres du comité régional de l'habitat sont répartis en trois collèges :

- un collège de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements (Région, conseils généraux, EPCI) ;
- un collège de professionnels intervenant dans les domaines du logement, de l'immobilier, de la construction ou de la mise en œuvre des moyens financiers correspondants (organisme HLM, CAF, CDC, ...) ;
- un collège de représentants d'organisations d'usagers, de bailleurs privés, d'associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, des partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction et de personnalités qualifiées.

Le comité régional de l'habitat se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président.

Présentation synthétique des trois scénarios

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Description	Une structure souple de coordination des politiques locales de l'habitat	Une structure d'élus dotée de réels pouvoirs Variante : présence de l'État en la personne d'un représentant de l'État	Un CRH renforcé et remodelé
Atout principal	Un lieu d'intelligence collective	Un chef de file pour une politique de l'habitat efficace et cohérente (avec une autorité renforcée en cas de présence de l'État)	Mettre à profit une instance existante
Risque	Repose sur la bonne volonté des membres	Rôle déterminant du mode de gouvernance	Difficile équilibre entre l'Etat et les collectivités

Quatrième partie - Éléments de préfiguration d'une autorité organisatrice du logement

Parmi les trois scénarios explorés, le scénario 2, caractérisé par un souci d'efficacité et de lisibilité de la gouvernance du logement, fait ici l'objet d'approfondissements et de propositions. Ce scénario a, en effet, été privilégié à l'issue des échanges avec le comité de suivi de l'étude. Bien sûr, les principes de coordination et de co-construction qui fondent le scénario n°1 demeurent essentiels.

Dans le même temps, il s'agit de concevoir une structure ayant une réelle capacité d'intervention pour organiser une relance de la construction de logements. La démarche contractuelle est privilégiée en direction des collectivités pour répondre au mieux aux besoins locaux, mais des mesures de sanctions graduées sont également envisagées en lien avec l'Etat, responsable de la politique du logement et garant de la solidarité nationale.

Les éléments d'analyse juridique qui accompagnent les propositions qui figurent dans ce chapitre sont issus d'un travail mené par le cabinet PARME Avocats.

Vers une Autorité organisatrice du logement à l'échelle régionale

La création d'une Autorité organisatrice du logement, dont les compétences, les moyens financiers et les modes opératoires sont ici précisés, est préconisée à l'échelle régionale, échelle du schéma directeur (SDRIF) qui permet d'appréhender les interrelations comme les déséquilibres entre les territoires de façon globale. En reprenant les limites régionales, l'AOL se donne les moyens de lutter contre les inégalités territoriales qui se renforcent dans l'espace francilien, d'appréhender les flux domicile-travail, sans laisser de côté les franges périphériques tout à la fois affectées par les phénomènes de rejets de la zone agglomérée et recherchées pour les aménités du péri-urbain.

Mais selon les territoires (centraux, péri-centraux ou périphériques), les interventions de l'AOL seront nécessairement diversifiées, à l'image de la diversité des caractéristiques socio démographiques et de l'hétérogénéité du parc d'habitations, du marché immobilier et des besoins exprimés.

4.1. Les champs de compétence

Proposition 1 : une AOL pour élaborer un Programme régional de l'habitat à caractère prescriptif territorialisant les objectifs de construction

L'objectif premier poursuivi par la création d'une AOL est la relance de la production de logements et la répartition équilibrée de l'offre abordable. Il convient donc d'élaborer un plan stratégique du logement, partagé par les acteurs, qui constitue le document de référence des acteurs de l'habitat en Île-de-France.

L'AOL aurait la responsabilité d'élaborer un programme régional de l'habitat (PRH). Afin d'assurer une mise en œuvre efficace de ce plan, il conviendra de lui conférer un caractère

prescriptif afin qu'il s'impose aux programmes locaux de l'habitat (PLH) intercommunaux et communaux élaborés par les territoires, dans une articulation renouvelée entre les documents d'urbanisme, en particulier avec les PLU. Cette relation de compatibilité souhaitée entre PLH et PLU, idéalement de niveau intercommunal, constitue un élément essentiel de la réussite de l'AOL.

Le PRH aurait vocation à décliner le SDRIF dont il constituerait l'outil opérationnel en matière de logement et permettrait de transcrire effectivement dans les territoires les objectifs de production, en incluant de fait la « territorialisation des objectifs logements » (TOL).

D'autre part, les PLH devraient revêtir un caractère plus volontariste et être assortis d'une obligation de résultat.

Sur le schéma des programmes locaux de l'habitat, le PRH reprendrait les différentes étapes qui fondent les PLH :

1 - un diagnostic du fonctionnement des marchés du logement et de l'hébergement au niveau régional,

2 - des principes et des objectifs de niveau régional, traduisant et précisant les grandes orientations du SDRIF dans le domaine de l'habitat,

3 - un programme d'actions :

- fixant des objectifs de production globale en termes de nombre et de type de logements intégrant toute la chaîne du logement depuis l'hébergement et le logement très social jusqu'au parc privé ;
- définissant et territorialisant les objectifs de construction, en lien avec le SDRIF, la réalisation des transports et l'évolution de la couverture intercommunale de l'Île-de-France.

Cette territorialisation des objectifs de logement s'inscrirait dans le processus de redéfinition des objectifs annuels de production de nouveaux logements qui a lieu tous les trois ans³⁵. En concertation avec l'État et en partenariat étroit avec les territoires concernés, les périmètres des bassins d'habitat ainsi que les objectifs annuels globaux et par territoire seraient revisités.

Cette territorialisation comporterait la déclinaison des objectifs selon les différentes catégories de logement. Les opérateurs publics et privés et les partenaires sociaux seraient associés à la définition des objectifs ;

- fixant des moyens financiers à mettre en œuvre et un échéancier. L'AOL, dotée de moyens financiers pourra appuyer la construction de logements et accompagner les maires bâtisseurs. Un plan stratégique d'investissement pluri-annuel serait élaboré dans le cadre du PRH contribuant à donner une visibilité aux financements qui participeront au développement de l'offre de logements dans les différents territoires ;
- comportant un volet foncier adossé à un EPF régional. À l'instar des PLH qui doivent comprendre un volet foncier qui décrit les moyens de mobilisation du foncier pour mettre en œuvre les objectifs du PLH, le PRH comprendrait un volet foncier adossé à une politique foncière régionale portée par un EPF régional.

³⁵ Article 23 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris qui prévoit la définition, tous les 3 ans, par le représentant de l'État, d'objectifs annuels de production de nouveaux logements dans des périmètres comprenant un ou plusieurs territoires soumis à l'obligation de réaliser un PLH. Les PLH tiennent compte des objectifs fixés par cette territorialisation de l'offre de logement (TOL).

La TOL en quelques dates :

- 16 juin 2011 : présentation de la TOL au CRH du (avis favorable « à dix abstentions près »).
- 4 Août 2011 : saisine des communes et EPCI compétents en matière de PLH.
- 29 novembre 2011 : Rapport de synthèse relatif à la consultation du 4 août 2011 sur la Territorialisation de l'Offre de Logement (MEDDM) entérinant que « les avis des collectivités locales consultées ne remettent en cause ni la méthode de répartition des 70 000 logements, ni la déclinaison de cet objectif par bassin de territorialisation ».

4 - L'AOL devrait disposer d'un système d'observation performant permettant de suivre notamment les évolutions des besoins de la population, de la production de logements (dans tous les segments), des prix fonciers et immobiliers et celles des loyers. En lien avec le PRH, l'AOL devrait mettre en place une organisation pour que les trois fonctions d'observation, de suivi et d'évaluation puissent être remplies.

Comme les élus de Paris Métropole l'ont indiqué dans leur déclaration pour une nouvelle politique du logement du 27 mai 2011, d'une part, « la déclinaison locale des objectifs de production de logements ne saurait être envisagée autrement qu'en se basant sur les regroupements émanant de la volonté des élus locaux eux-mêmes » ; d'autre part, « l'objectif global poursuivi et ses déclinaisons territoriales ne peuvent être uniquement quantitatifs. » L'élaboration du PRH devrait donc prendre en compte le principe de co-construction des objectifs.

Une territorialisation affinée

Territorialisation loi Grand Paris	Territorialisation du PRH
Etablie par le Préfet de région (loi du Grand Paris)	Etablie par l'AOL, en concertation avec les collectivités locales et avec l'État dans une démarche descendante et ascendante
Découpage par bassins infra-départementaux respectant les découpages administratifs	Respect des territoires de projet
Objectif de 70 000 logements, ventilé par bassin	Objectif global de 70 000 logements par an, ventilé par territoire et précisant les catégories de logements
Mise en œuvre non assortie de moyens financiers	Mise en œuvre étayée par des moyens financiers, dans le cadre d'un plan stratégique d'investissement, et par contractualisation avec les territoires

Eléments juridiques

Articulation du volet territorialisation du PRH avec la TOL

Le PRH aurait notamment pour objet de définir et territorialiser les objectifs de construction.

L'article 23 de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, prévoit la définition par le représentant de l'État, tous les trois ans, d'objectifs annuels de production de logements dans des périmètres comprenant un ou plusieurs territoires soumis à l'obligation de réaliser un PLH. Ces derniers doivent tenir compte des objectifs fixés. Il en ressort que les objectifs territoriaux de logement du Grand Paris sont opposables aux PLH.

Aussi, la prise en compte par les PLH de la territorialisation des objectifs en matière de logement peut être « contrôlée » au stade de l'élaboration du PLH par le CRH et par le représentant de l'État. Toutefois, il n'existe aucune « sanction » à proprement parler de la non prise en compte par les PLH de la TOL.

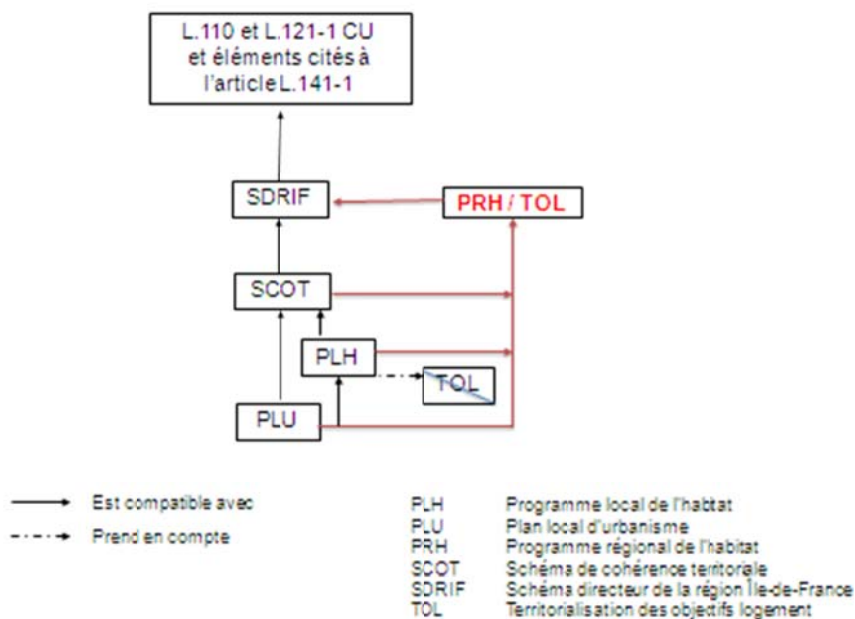
En outre, les bassins de territorialisation se situent à une échelle plus large que les périmètres des EPCI, rédacteurs des PLH.

Dans ces conditions, il serait opportun que le volet territorialisation du PRH affine la TOL selon des périmètres correspondant aux périmètres des PLH intercommunaux.

La création d'un PRH prescriptif aura des implications juridiques importantes car il devra entrer dans la chaîne des documents d'urbanisme et des documents d'orientation en matière de logement (SDRIF, CDT, PRH, SCOT, PLU et PLH). Le couple PLH/PLU devrait également être renforcé (les textes législatifs récents encouragent d'ailleurs l'établissement de ces documents par le même niveau de collectivité, l'intercommunalité, le PLH ayant in fine, vocation à constituer un volet du PLU intercommunal).

Le graphique ci-dessous résume quelle pourrait être la nouvelle architecture de l'articulation entre les différents documents. Une modification législative sera nécessaire pour la mettre en place.

La hiérarchie des normes en Île-de-France dans la perspective d'un PRH



Le PRH s'imposerait aux PLH des EPCI ou communes non membres d'un EPCI qui auront adopté leur PLH, voire directement aux PLU. Le PLU de l'EPCI ou les PLU communaux devront avoir été mis en compatibilité avec le PLH.

Eléments juridiques

Articulation des documents et principe de compatibilité limitée

... l'article L.123-1-9 du code de l'urbanisme prévoit que le PLU doit être compatible avec le PLH. Le rapport de compatibilité est instauré entre ces deux normes de nature réglementaire.

À supposer qu'un rapport de compatibilité puisse être créé entre le PLU et le PRH, le nouveau dispositif législatif devrait également prévoir un lien hiérarchique entre le PRH et le PLH, ce qui aurait pour incidence d'imposer une compatibilité entre le PLH et le PRH.

La combinaison des liens hiérarchiques entre PRH, PLH et PLU pourrait, dans ce cas de figure, s'avérer difficile si l'on devait appliquer à la lettre le principe de compatibilité limitée : « *la norme inférieure n'ayant pas à être compatible avec l'ensemble de celles qui lui sont supérieures, mais seulement avec celle qui lui est immédiatement supérieure* ».

Une première solution pourrait consister à mettre en oeuvre un rapport de « *compatibilité directe* », entre le PRH et le PLU, en évitant ainsi les contraintes posées par un seul rapport de compatibilité limitée tel qu'il existe actuellement.

Ce rapport de « *compatibilité directe* » ne dépendrait pas de l'existence ou non d'un PLH, il s'imposerait dans tous les cas.

Une deuxième solution consisterait à imposer dans les nouvelles dispositions législatives un rapport de conformité, entre les PLU et le PRH, et ce indépendamment de l'approbation d'un PLH.

Le lien hiérarchique PRH/PLU serait ainsi conforté par ce rapport de conformité, sans que soit imposés les aléas de la notion « *compatibilité limitée* ».

... dans la mesure où les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU communaux n'intègrent pas les orientations portant sur l'habitat du PLH (article L.123-1 dernier alinéa du Code de l'urbanisme), le rapport de conformité PRH/PLU permettrait d'imposer des contraintes juridiques fortes aux acteurs locaux en matière de logement.

S'agissant des PLU intercommunaux, les OAP intègrent les orientations qui ont pour objet l'habitat. Les OAP qui comprennent des dispositions portant sur l'habitat tiennent lieu de PLH, définis par les articles L.302-1 à L.302-4 du Code de la construction et de l'habitation.

....

Dans ce cas de figure, il ne serait pas nécessaire d'imposer un rapport de conformité avec le PRH mais un rapport de compatibilité PRH/PLU intercommunaux suffirait.

Proposition 2 : une AOL délégataire des aides à la pierre

La délégation, un mécanisme issu de l'acte 2 de la décentralisation

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a introduit la possibilité de déléguer la gestion des aides à la pierre aux EPCI compétents en matière d'habitat et, subsidiairement aux conseils généraux (art.61). Cette délégation concerne les aides en faveur de la construction, de l'acquisition, de l'amélioration et de la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que les aides de l'ANAH pour l'amélioration de l'habitat privé et les créations de places d'hébergement. La signature d'une convention de délégation avec un EPCI est conditionnée par l'adoption du PLH. Les conventions sont signées pour 6 ans.

La délégation des aides à la pierre est un dispositif original en droit français. Il ne s'agit pas d'un transfert, mais bien d'une délégation. L'État n'est pas dessaisi de sa compétence : il détermine les objectifs et apprécie la capacité des intercommunalités et départements à les réaliser. Il s'agit d'un système fondé sur le volontariat qui induit, sur le territoire national – et francilien – la coexistence de zones sous délégation et de zones continuant de relever de la compétence directe des services de l'État. La géographie des délégations dessine ainsi une carte complexe.

Un mécanisme probant

Les retours d'expérience qui ont pu être effectués, à l'échelle nationale, sur la délégation des aides à la pierre sont globalement satisfaisants³⁶ (bilans à mi-parcours puis au terme des premières générations de conventions).

³⁶ Cour des comptes, rapport public thématique, Les aides à la pierre, mai 2011. ; Etudes foncières, Dossier sur la délégation des aides à la pierre, sept-oct 2009, n° 141 ; Sénat, rapport d'information n° 570 sur les délégations de compétences dans le domaine du logement, Ph. Dallier, juin 2011 ; Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Première rencontre nationale des départements acteurs de l'habitat, novembre 2011 (bilan de la délégation des aides à la pierre).

Tout d'abord, la délégation induit pour les collectivités une gestion globale des opérations situées sur leur territoire (hors ANRU). De fait, les délégations ont souvent conduit à une affirmation du délégataire (généralement une intercommunalité) comme chef de file pour l'habitat (la délégation comme outil de gouvernance) et se sont accompagnées d'une mobilisation accrue des collectivités en faveur de l'habitat (apports des délégataires).

On constate ainsi un bilan quantitatif positif, la délégation ayant exercé un effet de levier et permis une accélération de la production. Les zones sous délégation ont apporté une contribution importante à la relance de la construction de logements sociaux et ont souvent donné la priorité aux logements très sociaux (la part des PLAI est ainsi globalement supérieure dans les zones sous délégation que hors délégation).

La délégation s'est aussi accompagnée de mécanismes d'observation et d'évaluation qui ont affiné la connaissance des marchés locaux de l'habitat.

Toutefois, la mise en œuvre de ces délégations a suscité localement des tensions récurrentes au vu des écarts entre la déclinaison des objectifs nationaux et les réalités locales. De plus, le contexte actuel est celui d'une stagnation des aides de l'État, d'une absence de visibilité à moyen et long terme, et la délégation s'accompagne, de fait, d'un retrait des services déconcentrés de l'État. L'effet « mobilisateur » de la délégation trouve là des freins importants.

Proposition pour une AOL délégataire des aides à la pierre de l'État

L'AOL devrait solliciter et obtenir la délégation de la gestion des aides à la pierre dans le cadre d'une convention avec l'État :

- *la délégation permettrait une gestion globale des opérations situées sur le territoire régional,*
- *la délégation permettrait à l'AOL d'intervenir dans les divers champs de la politique de l'habitat (social, privé, réhabilitation, hébergement),*
- *l'AOL s'affirmerait ainsi comme chef de file de la politique de l'habitat en Île-de-France,*
- *l'AOL serait un acteur de poids pour négocier la convention avec l'État.*

Cela implique une initiative législative pour ouvrir la délégation de la gestion des aides à la pierre au-delà des EPCI et départements

Par voie contractuelle, l'AOL répartirait les aides à la pierre entre les territoires en fonction des objectifs du PRH et en cohérence avec les aides à la pierre apportées par les différentes collectivités.

Eléments juridiques

... il n'est pas envisagé que l'AOL soit un EPCI ni un département de sorte qu'elle n'entre pas dans le champ d'application des articles L. 301-3 et suivants du CCH. C'est pourquoi si l'AOL souhaite devenir délégataire de l'État en matière de gestion d'aides à la pierre, une modification législative devra intervenir pour lui permettre de devenir délégataire.

Par ailleurs, la question se pose de savoir si l'AOL peut se substituer aux EPCI et aux départements aujourd'hui délégataires ou si elle doit attendre l'échéance des conventions conclues avec l'État.

Sur ce point, la circulaire n° 2007-07 du 22 janvier 2007 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement pose :

« - *Durée des conventions ... Lorsque la convention est de six ans, l'État doit s'engager, comme prévu par la loi, pour toute la durée de la convention et non pour une période inférieure, comme dans certaines conventions conclues en 2006.* »

L'État ne peut donc pas prévoir une durée de convention inférieure à six ans. À *fortiori*, il n'est donc pas envisageable qu'il mette un terme à la convention avant l'échéance de celle-ci.

... la résiliation de la convention peut intervenir :

- si un fait nouveau légitime et sérieux le justifie ;
- en cas de non-respect significatif des engagements sur deux exercices consécutifs.

Au cas présent, il s'agira donc de déterminer si la modification législative permettant à l'AOL de recevoir délégation en matière d'aides à la pierre est susceptible d'être considérée comme un fait nouveau légitime et sérieux de nature à entraîner de plein droit la résiliation de conventions de délégations.

En matière de délégation d'aides à la pierre, les textes sont dépourvus d'ambiguïté puisqu'ils font état d'une délégation, et non pas d'un transfert de compétences (articles L. 301-3 et suivants du CCH). L'État qui délègue sa compétence en matière d'aides à la pierre n'est donc pas dessaisi.

En l'absence de transfert de compétence, il n'y a pas lieu à compensation de la part de l'État des charges correspondantes.

Et si les articles L. 1614-1 et suivants du CGCT prévoient que le transfert de compétence par l'État au profit d'une collectivité donne lieu à compensation intégrale des charges correspondantes, rien n'est prévu en revanche :

- en cas de retrait de ce transfert ;
- en cas de retrait d'une simple délégation de compétence.

Au vu de ces éléments, la fin de la délégation de compétence n'ouvre pas droit à compensation des délégataires actuels.

Au vu de tout ce qui précède, la délégation à l'AOL de l'attribution d'aides à la pierre pourra lui permettre de conduire des politiques en matière de logement.

Proposition 3 : une AOL pour harmoniser et optimiser les critères de financement du logement social entre acteurs franciliens

Les critères multiples, parfois contradictoires auxquels doivent répondre les programmes de logement compliquent le montage des opérations, voire peuvent entraver le bouclage des plans de financement. Rappelons que le financement d'un programme nécessite de faire au minimum appel à cinq types de financeurs : l'État, les collectivités locales (Région, départements, parfois intercommunalités, communes), la Caisse des dépôts et consignations, Action Logement ainsi que le bailleur lui-même à travers ses fonds propres.

Or, les critères exigés par les financeurs peuvent diverger selon qu'ils portent sur la catégorie de financements, la taille des logements, leur typologie (logement familial ou spécifique), la localisation des programmes.

Par ailleurs, ils n'accordent pas toujours leurs financements au même moment du processus de montage de l'opération (avant ou après obtention du permis de construire, purgé ou non des recours), ce qui peut retarder d'autant la réalisation des programmes.

À l'appui de cette harmonisation des modalités d'intervention des financeurs, des programmes pluri-annuels pourraient être négociés et mis en œuvre, favorisant la visibilité à moyen terme pour les opérateurs.

Proposition

Au sein de l'AOL et en lien avec les différents financeurs du logement, définir des conditions d'intervention et des règles techniques et environnementales cohérentes entre elles.

Proposition 4 : une AOL force de proposition pour adapter les mesures nationales au contexte francilien

Les politiques nationales du logement sont en général insuffisamment adaptées aux réalités locales, qu'il s'agisse des politiques envers le logement social comme envers le parc privé. Afin d'optimiser les financements en direction du logement social, l'AOL devrait pouvoir adapter la réglementation nationale au contexte francilien, en accord avec l'État. Il s'agirait notamment de déployer les aides en adaptant plus finement les zonages, les barèmes de loyers et de plafonds de ressources aux marchés locaux franciliens.

Il pourrait en être de même pour les logements du secteur privé, qu'il s'agisse des produits défiscalisés, des conditions d'octroi des aides à la réhabilitation du parc privé ou de celles liées à l'accès sociale à la propriété.

En ce qui concerne les loyers du secteur privé, l'AOL pourrait participer à un dispositif d'observation fine des loyers pour permettre d'activer, en lien avec l'État, des mesures d'encadrement des loyers.

Proposition 5 : l'AOL, un lieu d'innovation, de proposition et d'observation en matière d'habitat

L'AOL fonctionnerait comme un lieu d'innovation dans le domaine de l'habitat en associant les collectivités et les acteurs du logement pour identifier les bonnes pratiques, échanger les savoir-faire et encourager leur diffusion. L'AOL proposerait de la sorte des innovations en matière d'habitat (et de mode de collaboration entre collectivités et professionnels³⁷) : montage d'opérations, prix de sortie des logements, qualité des bâtiments et des logements, qualité des espaces extérieurs, fonctionnement des copropriétés, etc.

De nombreux outils existent, qu'il conviendrait de promouvoir. Parmi les outils réglementaires qui peuvent être inscrits dans les PLU, citons : les emplacements réservés destinés à favoriser l'implantation de logements dans un objectif de respect de la diversité sociale ; l'affectation d'une part de la construction de logements aux catégories de logement social ou intermédiaire dans des secteurs de mixité sociale ; le bonus de constructibilité ou de COS pour logement social. Parmi d'autres, le bail emphytéotique est également un mode de production de logements à explorer.

³⁷ Exemple des chartes entre collectivités et promoteurs pour développer des programmes d'accès à prix maîtrisés.

4.2. Les moyens financiers de l'AOL

À la mobilisation des acteurs au sein de l'AOL, il convient d'associer la mobilisation de moyens financiers qui permettront de répondre à l'urgence de la situation et à la production du nombre de logements attendus.

La coordination et l'optimisation des ressources financières des acteurs franciliens, mais également la création de nouvelles ressources sont au cœur des enjeux.

Pendant, les ressources dont l'AOL sera susceptible de disposer dépendront pour partie de son statut juridique qui conditionnera le maniement de deniers publics.

Proposition 6 : négocier et gérer les aides à la pierre en provenance de l'État

Les aides à la pierre qui peuvent être déléguées par l'État, sous conditions, aux collectivités locales qui en font la demande recouvrent les aides en faveur de la construction, de l'acquisition, de l'amélioration et de la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que les aides de l'ANAH pour l'amélioration de l'habitat privé et celles pour les créations de places d'hébergement. Ces aides peuvent être déléguées par l'État aux intercommunalités dotées d'un PLH adopté ou aux départements (sur les territoires dans lesquels les intercommunalités n'ont pas fait la demande de délégation) dotés d'un plan départemental de l'habitat et qui en font la demande.

Pour 2012³⁸, une enveloppe financière de 226 millions d'euros d'autorisations d'engagement (qui couvre l'offre nouvelle, les maîtrises d'œuvre urbaines et sociales, les travaux d'office au titre de la lutte contre l'habitat indigne, et la mise en place du numéro unique) accompagnait l'objectif de réalisation (en neuf ou en acquisition avec ou sans travaux) de 40 240 logements locatifs sociaux (hors ANRU et PLS « Foncière ») que le Ministre avait notifié au préfet. Pour mémoire, l'objectif fixé pour 2011 avait été de 40 480 logements, accompagné d'une enveloppe financière de 250 millions d'euros. Ce sont finalement 37 279 logements qui ont été financés (la moitié en PLS) dont 10 113 cessions ICADE, soit 27 166 financés hors ICADE parmi lesquels 20 595 logements neufs.

En ce qui concerne le parc privé, la dotation régionale 2012 est de 52 millions d'euros (contre près de 59 millions en 2011). Les priorités fixées par l'ANAH pour 2010-2012 concernent le traitement de l'habitat indigne et dégradé, celui des copropriétés en difficulté, l'aide à la rénovation thermique des logements occupés par des propriétaires à faibles ressources et l'adaptation des logements des propriétaires occupants modestes à la perte d'autonomie.

Proposition :

Il conviendrait d'obtenir un engagement pluri-annuel de la part de l'État sur un montant des aides à la pierre en adéquation avec les besoins recensés en Île-de-France. Cet engagement faciliterait la réalisation de la programmation et garantirait la visibilité attendue par les opérateurs.

La gestion de ces aides par l'AOL aurait l'avantage d'assurer une cohérence globale pour la conduite des opérations menées sur le territoire régional en lien avec les objectifs fixés dans le PRH.

³⁸Source : CRH du 23 février 2012, « Répartition des crédits entre les établissements publics de coopération intercommunale et les départements » et « Rapport annuel du Préfet de région au Comité régional de l'habitat, bilan annuel ».

Proposition 7 : Confier la gestion du Fonds d'Aménagement Urbain à l'AOL

Le fonds d'aménagement urbain (FAU) institué dans chaque région par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 dite « SRU » a vocation à aider financièrement les communes éligibles et les établissements publics de coopération intercommunale dont elles font partie pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement locatif social.

Le FAU est alimenté par les sanctions financières que versent les communes lorsqu'elles ne respectent pas leurs obligations en matière de réalisation de logements sociaux en application de l'article 55 de la loi SRU. Il reçoit uniquement les pénalités versées par les communes qui n'appartiennent pas à un EPCI doté d'un PLH adopté. Dans le cas contraire, l'EPCI se voit attribuer les pénalités de la commune adhérente au groupement. Le FAU est destinataire également des sanctions financières que doivent acquitter les communes qui ne respectent pas le nombre de places d'hébergement qu'elles doivent réaliser. Mais il ne reçoit plus, depuis le 1er juillet 2011, les astreintes DALO qui alimentent depuis cette date un nouveau Fonds National d'Accompagnement « vers et dans le logement » (FNAVDL) pour aider au relogement des ménages DALO³⁹.

Le préfet de région est l'ordonnateur du fonds et le directeur régional des finances publiques de région en est le comptable assignataire. Le comité de gestion administre les crédits.

Pour 2011, le Comité de gestion du FAU, instance décisionnaire pour l'emploi des crédits du FAU, a ouvert une enveloppe globale de 12 millions d'euros. Le montant de la subvention du FAU est plafonné à 30 000 € par logement locatif social relevant de l'opération concernée. L'enveloppe disponible au 1er janvier 2012, hors prélèvement 2012, est de 10 M€.

Entre 2002 et le 31 décembre 2011, les recettes du FAU se sont élevées à 88,4 millions d'euros, dont 15,2 M€ d'astreintes DALO.

Proposition :

Confier la gestion des fonds du FAU à l'AOL. Les critères de versement de ces fonds, pourraient être définis par l'AOL. Les montants du FAU pourraient être plus importants si les pénalités financières des communes ne respectant pas leurs objectifs de la SRU étaient revues à la hausse. Cependant, les fonds du FAU ne peuvent pas être considérés comme pérennes puisqu'à terme (2020) toutes les communes devront s'être mises en conformité avec la loi, sauf si le taux de logements sociaux à atteindre devait être revu à la hausse.

³⁹ Source : CRH du 23 février 2012, « Rapport annuel du Préfet de région au Comité régional de l'habitat, bilan annuel ».

Pour être éligible au FAU, il faut :

1. être une des 385 communes franciliennes concernées par la loi « SRU » ou un EPCI de rattachement ;
2. ne pas avoir un potentiel fiscal « 4 taxes communales » supérieur à 1,5 fois la moyenne régionale (soit moins de 1 161,39 € par habitant en 2011), sauf à avoir réalisé plus de 50% de l'objectif triennal « SRU » 2008-2010.

Pour bénéficier d'une subvention au titre de la 1ère part, il faut :

1. être une commune dynamique en matière de construction de logements et donc avoir un taux de construction supérieur au double de la moyenne régionale. Ce taux correspond à la moyenne des logements autorisés sur les 3 dernières années (sources SITADEL), rapporté au nombre de résidences principales (soit taux > 2,16% pour 2011)
2. avoir engagé des dépenses sur la base d'une délibération de la collectivité ou effectué des dépenses en faveur du logement locatif social, postérieurement au 1er janvier de l'année de gestion N-1 (soit le 1er janvier 2010).

Si le mode de calcul de la subvention, pour les communes ou EPCI éligibles à la 1ère part, est plus avantageux au titre de la seconde part, ce dernier sera retenu.

Pour bénéficier d'une subvention au titre de la 2ème part, il faut avoir engagé des dépenses en faveur du logement locatif social postérieurement au 31 octobre de l'année de gestion n-1 (soit après le 31 octobre 2010). La nature des actions subventionnables est la même que pour la 1ère part à l'exclusion des opérations de réhabilitation et de restructuration des espaces extérieurs.

Cette seconde part correspondra aux sommes non consommées au titre de la 1ère part, priorité sera donnée, dans la limite de l'enveloppe disponible, aux communes les moins riches (sur la base du potentiel fiscal par habitant).

Source : DRIHL Île-de-France

Eléments juridiques

Si le prélèvement est versé au FAU, rien ne s'oppose juridiquement à ce qu'une loi intervienne pour permettre à l'AOL de percevoir le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 du CCH en lieu et place du FAU.

En effet, dès lors que le législateur est compétent en matière fiscale, une loi peut donc venir modifier l'entité destinataire d'un prélèvement, pour l'accorder à l'AOL sur le territoire de la région Île-de-France.

Si le prélèvement est versé à l'EPCI, c'est pour lui donner les moyens d'atteindre ses objectifs définis dans le PLH pour lequel il a compétence. Juridiquement, l'AOL peut devenir destinataire du prélèvement en lieu et place des EPCI compétents en matière de PLH.

Deux arguments nous confortent dans cette idée :

- d'une part, il ne s'agit pas d'un transfert de l'État à un EPCI, au sens de l'article L. 1614-1 du CGCT. Il ne ressort en effet d'aucun texte que l'État est compétent en matière de PLH. Aussi, l'attribution du prélèvement à l'EPCI ne constitue pas un transfert de charges au sens de cette disposition.
- d'autre part, le prélèvement ne peut pas non plus être considéré comme un bien mis à disposition dans le cadre d'un transfert de compétence au sens de l'article L. 1321-1 du CGCT. En effet, si cet article prévoit que le transfert de compétences entraîne le transfert de l'ensemble des biens nécessaires à l'exercice de cette compétence, le montant du prélèvement n'a jamais été accordé aux communes. Aussi, celles-ci ne peuvent l'avoir transféré en application de ces dispositions.

En tout état de cause, la compétence communale en matière de PLH est limitée aux seules communes citées à l'article L. 302-1 al. 1^{er} du CCH (Paris, Lyon, Marseille) et celles qui ne sont pas membres de certains EPCI (article L. 302-4-1 CCH).

Toutefois, la suppression du bénéfice du prélèvement aux EPCI, si elle ne semble se heurter à aucun obstacle juridique majeur, doit néanmoins être appréhendée d'un point de vue pratique.

En effet, les EPCI qui trouvent dans le prélèvement une ressource pour mener à bien leur politique de logement social pourraient contester la suppression de cette ressource. À cet égard, l'opportunité d'une attribution à l'AOL du prélèvement dont les EPCI compétents en matière de PLH sont jusqu'à présent bénéficiaires doit donc être envisagée.

Proposition 8 : Mobiliser Action Logement par la signature d'un protocole

À l'heure où les problèmes de manque de logements, notamment de logements accessibles, en Île-de-France grèvent l'attractivité du territoire francilien en empêchant certains salariés de rejoindre les emplois qui leur sont offerts, le monde économique rappelle l'importance qu'il y a à renouer le lien indispensable entre entreprises et logement de leurs salariés. Les quelque 20 grands collecteurs (CIL), la plupart nationaux, qui font partie de l'UESL collectent environ 1,6 à 1,7 milliard d'euros en France, auquel s'ajoute un montant à peu près équivalent provenant des retours de prêts. Mais au fil des années, le 1 % a été largement ponctionné par l'État pour financer diverses politiques : d'abord pour alimenter l'APL, puis financer, entre autres, l'ANAH ou l'ANRU.

Si la collecte se fait essentiellement en Île-de-France⁴⁰, lieu privilégié des sièges sociaux des grands groupes, à partir desquels les montants à verser sont calculés, les besoins exprimés par les entreprises et leurs établissements pour leurs salariés via les CIL le sont sur l'ensemble de la France. Cependant, l'Île-de-France a bénéficié en 2011 de 47 % de la totalité des subventions versées par Action Logement.

Une des particularités franciliennes est que les CIL participent beaucoup plus au financement du logement social qu'ils n'accordent de prêts aux ménages pour accéder à la propriété. Cette répartition des fonds correspond aux besoins spécifiques des salariés franciliens et l'accumulation des réservations locatives des CIL permet d'y répondre en partie. Les CIL sont attachés à leurs réservations pour les entreprises adhérentes car ils doivent répondre à leurs attentes. Ils connaissent donc les besoins et peuvent se tourner vers les organismes constructeurs pour exprimer des demandes en termes de produits (type de financement, taille) et de localisation.

Proposition :

Il est important de maintenir le lien entreprises / logement des salariés. Dans le cadre de la signature d'un protocole avec l'AOL, l'UESL en Île-de-France pourrait s'engager dans un ciblage du financement du logement dans des bassins économiques et de vie pertinents (grandes intercommunalités de l'ordre de 500 000 habitants) pour aboutir à un rapprochement entre offre de logements et offre d'emplois, dans le respect des objectifs qui auront été définis dans le PRH et en lien avec le dynamisme économique ou le besoin de rééquilibrage des territoires.

⁴⁰La collecte d'une région n'a en fait pas de sens dans la mesure où selon les entreprises, toute la collecte est faite au lieu du siège social ou au contraire dans chacun des établissements qui les composent.

Proposition 9 : Envisager des recettes nouvelles

En sus des recettes existantes qui sont déjà affectées au financement du logement, la création de recettes nouvelles, pérennes, marquant l'importance accordée à la question du logement dans une région où la crise est particulièrement aiguë, est une solution envisageable même si elle ne fait pas toujours l'unanimité.

Mais la création d'une fiscalité additionnelle ne peut se faire que dans le cadre de la loi.

Eléments juridiques

La création d'une fiscalité additionnelle relève du domaine de la loi et ce quel que soit le type de taxe institué (article 34 de la Constitution précité).

D'un point de vue strictement juridique, la création d'une fiscalité additionnelle afin d'assurer le financement de l'AOL est envisageable dans la loi portant création de cette entité.

Une participation financière des collectivités au budget de l'AOL

L'AOL ne peut réussir qu'à travers l'association de l'ensemble des collectivités franciennes au projet commun de développement de l'offre de logement. Afin de lui garantir des ressources pérennes et impliquant un maximum de collectivités, une participation de ces dernières au budget de l'AOL pourrait être envisagée, dans la limite de leur marge de manœuvre financière. Les modalités précises de répartition et de calcul de cette participation seraient inscrites dans les statuts de l'AOL.

La création d'une taxe nouvelle : la taxe spéciale logement (TSL)

Relativement simple à organiser, la création d'une taxe supplémentaire à destination du logement ne manquerait cependant pas de poser la question de son opportunité.

À l'instar de ce qu'a permis la réglementation pour les Etablissements publics fonciers (EPF)⁴¹, il serait envisageable de créer une taxe spéciale logement. Pour accompagner la création des EPF et leur donner des moyens d'agir, une taxe spéciale d'équipement (TSE) a, en effet, été créée en 2007.

À titre d'exemple, pour un logement parisien d'environ 50 m², la TSE pour l'EPFIF, a été en 2011, de 5 € sur la taxe foncière et de 7 € sur la taxe d'habitation et la TSE pour la SGP de 8 € sur la TF et 10 € sur la TH.

Comme pour toutes les TSE, la TSL serait une taxe additionnelle aux quatre taxes locales existantes : TH, TFB, TFNB et Contribution économique territoriale (CET).

Renforcer des taxes existantes et en affecter le produit à l'AOL

La réaffectation au profit du logement, via l'AOL, d'une taxe existante destinée à des collectivités territoriales nécessiterait, de la part de l'État, de la compenser. Cela semble exclu a priori compte tenu des contraintes budgétaires actuelles. Une autre solution pourrait être de renforcer des taxes existantes et d'en affecter les recettes supplémentaires à l'AOL.

Le manque de terrains disponibles étant reconnu comme un des freins majeurs au développement de l'offre de logement, l'idée est avant tout de trouver des mécanismes qui permettraient de mettre du foncier sur le marché. On pourrait, dans ce but, envisager une

⁴¹Articles 1607 bis à 1609 G du CGI. Les organismes d'HLM et les SEM sont exonérés de toute TSE pour les locaux d'habitation attribués sous conditions de ressources. Les TSE ont comme base la valeur locative brute telle qu'elle résulte de l'évaluation faite par les services fiscaux.

modification de la taxe sur la plus-value foncière ou une majoration de la taxe sur le foncier non bâti.

- *Inverser le mécanisme actuel de la taxe sur les plus-values foncières*

Actuellement, plus la durée de détention d'un bien est longue, moins la taxation sur la plus-value est élevée puisqu'elle bénéficie d'un abattement qui augmente au fur et à mesure de la durée de détention du bien (abattement de 0 % pour une durée de détention comprise entre 0 et 5 ans, 2 % de plus chaque année entre 6 et 15 ans, etc. jusqu'à 100 % d'abattement à partir de 30 ans (au lieu de 100 % précédemment à partir de 15 ans). Le taux d'imposition est de 19 % au titre de l'impôt sur le revenu (la plus-value est soumise aussi aux prélèvements sociaux).

La mesure consisterait à faire progresser le taux de taxation de la plus-value à l'inverse de ce qui se passe actuellement : plus le bien sera gardé longtemps, plus l'imposition de la plus-value sera élevée afin d'inciter le propriétaire à se séparer de son bien ; il faudra alors déterminer à partir de quel moment on peut considérer qu'un bien gardé par son propriétaire fait l'objet d'une « rétention » qui doit être découragée et quelle devrait être la progression du taux de taxation de la plus-value pour la rendre efficace. Se pose également la question de l'évaluation même de la plus-value.

- *Majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)*

La taxe est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés. Son produit va aux communes et aux EPCI. Les communes ont actuellement la possibilité⁴², sous certaines conditions, de majorer la valeur locative cadastrale « des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé conformément au code de l'urbanisme » d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3 €/m². La liste des terrains concernés est établie par le maire. Ce dispositif, en augmentant le poids de l'impôt que paie le propriétaire, est fait pour inciter ce dernier à libérer du foncier constructible en mettant en vente son terrain (ou en réalisant un projet de construction). Il constitue un moyen d'éviter la stérilisation de certaines parcelles et de lutter contre la rétention foncière, qu'elle soit ou non spéculative.

Cette majoration facultative est peu utilisée pour l'instant (moins de 200 communes)⁴³.

Il pourrait être envisagé, dans le respect de l'autonomie communale et intercommunale, de majorer la valeur locative cadastrale au-delà de 3 €, d'une valeur de 1 à 3 € par exemple, dans le cas où la commune ou l'intercommunalité l'aurait déjà majorée ou en majorant la valeur locative de base d'une valeur forfaitaire équivalente dans le cas contraire.

Ce « supplément » de taxe pourrait être instauré au profit de l'AOL qui devrait y être habilitée par la loi. Dans ce cas, le dispositif devrait être mis en œuvre en articulation avec les objectifs territorialisés du PRH, l'EPF régional et les objectifs locaux inscrits dans les PLH, pour que soient concernés les terrains à urbaniser en priorité.

- *Modifier les conditions d'application de la taxe sur les logements vacants et de la taxe d'habitation sur les logements vacants*

La taxe sur les logements vacants est due dans les communes des agglomérations de plus de 200 000 habitants, lorsqu'il existe un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements⁴⁴. L'agglomération parisienne en fait partie. Les logements visés doivent être inoccupés depuis au moins deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition et ne pas avoir changé de propriétaire pendant la période. Sont également prévues des

⁴² Article 1396 du Code Général des Impôts : la valeur locative cadastrale peut « être majorée d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3 € par mètre carré » pour le calcul de la part revenant aux communes et aux EPCI sans fiscalité propre.

⁴³ « Contribution de l'ADCF aux travaux de réflexion sur la fiscalité des plus-values foncières », ADCF, janvier 2011

⁴⁴ Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

« réquisitions avec attributaires » lorsque les locaux détenus par des personnes morales sont vacants depuis plus de 18 mois (la durée de la réquisition étant au maximum de six ans). La taxe est calculée à partir de la valeur locative de l'habitation et le taux est appliqué en fonction de la durée de vacance du logement : 10 % la 1^{ère} année où le logement est imposable, 12,5 % la 2^{ème} année et 15 % à compter de la 3^{ème} année.

Les communes non concernées par la taxe sur les logements vacants et les EPCI à fiscalité propre (sous certaines conditions), peuvent décider d'assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants depuis plus de 5 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition⁴⁵.

En Île-de-France où la tension sur le marché du logement est particulièrement forte, il pourrait être envisagé de modifier les conditions d'application de ces taxes afin d'inciter fortement la remise en location des logements restés vacants parce que leurs propriétaires ne les proposent pas à la location (majoration de la taxe sur les logements vacants, extension à des communes hors de l'agglomération, réduction du délai de vacance pour la taxe d'habitation sur les logements vacants, etc.). Les recettes supplémentaires tirées de ces changements pourraient être affectées à l'AOL.

Éléments juridiques

La notion de rétention, outre le fait qu'elle semble difficile à appréhender pourrait se heurter au droit de propriété.

Sur ce point, il est constant que le droit de propriété a une valeur constitutionnelle (CC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, n° 81-132).

De plus, tant le Conseil Constitutionnel que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sanctionnent la privation du droit de propriété ainsi que la restriction de celui-ci.

Ainsi, le fait de ne pas pouvoir utiliser le bien à sa guise est susceptible de constituer une atteinte au droit de propriété.

Le Conseil Constitutionnel apprécie l'atteinte au droit de propriété de la manière suivante : « *qu'il ne peut être apporté de limitations à l'exercice de ce droit qu'à la double condition que ces limitations obéissent à des fins d'intérêt général et n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée du droit de propriété s'en trouveraient dénaturés* » (CC, 20 juillet 2007, *Loi relative à la chasse*, DC n° 2000-434).

En l'espèce, il conviendra d'étudier plus avant si l'instauration d'une telle taxe est susceptible d'être considérée comme limitant l'exercice du droit de propriété et, le cas échéant, de la justifier par des motifs d'intérêt général, tels que la nécessité de diversifier l'offre de logement dans une zone d'habitat dense.

Autres pistes possibles

- **Une affectation différente de taxes existantes**

Le versement pour sous densité, destiné à lutter contre l'étalement urbain et à densifier certaines parcelles, peut être institué par les communes qui en perçoivent le produit. Son affectation pour partie à l'AOL pourrait être étudiée.

Quant à la taxe d'aménagement dont le produit est réparti entre les communes, les départements et la Région Île-de-France, une nouvelle répartition entre quatre acteurs, l'AOL en plus, pourrait être envisagée. Cela diminuerait d'autant les ressources des collectivités bénéficiaires, sauf à en majorer le taux global.

⁴⁵ *Loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006.*

Eléments juridiques

L'affectation à l'AOL du versement sous-densité régionale

Le produit du versement pour sous-densité est reversé aux collectivités locales.

Outre le fait que ce versement constitue une ressource supplémentaire pour les communes, il participe à la politique urbaine puisqu'il incite les pétitionnaires d'autorisations d'urbanisme à construire de façon plus dense.

Au cas présent, un versement de ce type pourrait être institué au profit de l'AOL en vue de densifier l'habitat.

Une autre solution consisterait à ce que le produit du versement pour sous-densité soit en partie affecté à l'AOL. A l'instar de la taxe d'aménagement, le versement pour sous-densité serait composé d'une part communale et d'une part régionale.

Toutefois, il conviendra de veiller lors de la création de ce versement, à ce qu'il ne soit pas trop dissuasif pour les administrés.

L'affectation à l'AOL de la taxe d'aménagement régionale

Compte tenu du fait que la Région Ile-de-France perçoit le produit de cette taxe, elle pourrait l'affecter à l'AOL. Par précaution, l'article L. 331-4 du Code de l'urbanisme pourrait être modifié pour prévoir la possibilité pour la région d'affecter une partie du produit de la taxe d'aménagement à l'AOL.

Une autre solution serait de rendre l'AOL directement bénéficiaire de la taxe d'aménagement, en sus des collectivités locales déjà bénéficiaires.

- *Une affectation d'une fraction des droits de mutation à titre onéreux ou leur majoration pour les transactions les plus élevées*

Les DMTO sont affectés essentiellement aux départements pour leur permettre de mener leur politique sociale, les parts réservées aux communes et à l'État étant faibles. Ces droits avaient été baissés il y a une dizaine d'années pour les rapprocher des taux de nos voisins européens. Il serait possible de les relever et d'apporter ce supplément de recette à l'AOL.

Il pourrait être envisagé également d'augmenter les droits de mutation pour les transactions les plus élevées en montant et d'affecter cette recette supplémentaire à l'AOL. Il conviendrait, dans ce cas, de fixer le seuil de m² et/ou le montant de la transaction à partir desquels la majoration s'appliquerait.

La loi de finances 2011 a, par ailleurs, institué un Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux entre départements. Doté de 460 millions d'euros en 2012 (dont une contribution globale des départements franciliens de 238 M€) 13,4 M€ reviennent à deux départements franciliens, la Seine-et-Marne et le Val d'Oise.

- *Une taxe sur les loyers excessifs*

Un principe du même type pourrait être retenu pour taxer les loyers les plus élevés et affecter la ressource à l'AOL. L'État a déjà institué un impôt sur les loyers élevés des logements de petite surface sous certaines conditions.

L'État prévoit actuellement de mettre en place par décret un dispositif de blocage des loyers à la relocation dans les zones tendues dès le 4^{ème} trimestre 2012. En attendant une grande loi sur le logement qui pourrait intervenir en 2013 et proposer de mettre en place un dispositif d'encadrement des loyers.

Proposition pour l'attribution des financements :

L'AOL disposerait ainsi d'une enveloppe globale de financement qui comprendrait : les aides à la pierre de l'État qui lui seraient déléguées, les fonds du FAU et des recettes nouvelles, explicitement créées pour abonder les ressources de l'AOL.

L'AOL répartirait ces fonds entre les territoires en respect des objectifs inscrits dans le PRH et dans les PLH dans le cadre d'une contractualisation avec les territoires. Ces fonds seraient abondés par des financements en provenance des collectivités (Région, départements, intercommunalités et communes) ainsi que par ceux d'Action logement répartis territorialement dans le cadre d'un protocole signé avec l'AOL.

4.3. Les modes opératoires

À côté des moyens financiers dont elle sera dotée, l'autorité organisatrice du logement devra utiliser des modes opératoires efficaces pour la mise en œuvre des objectifs définis dans le PRH et déclinés dans les PLH, et répondre ainsi à l'enjeu majeur que constitue le développement massif et équilibré de la construction neuve.

Les modes opératoires auront comme fonction première d'accompagner et d'appuyer les collectivités et les acteurs du logement dans la réalisation de leurs projets, dans le respect des objectifs du PRH. Octroi d'aides financières et actions d'accompagnement « pédagogiques » ou en matière d'ingénierie seront privilégiés. Pour autant, l'AOL pourrait être amenée à utiliser des modes opératoires contraignants en cas de manquement aux objectifs inscrits dans les conventions signées entre l'AOL et les collectivités.

L'AOL ne se positionnerait pas en tant que juge et partie des décisions prises et n'aurait pas à prononcer des sanctions à l'égard de collectivités non respectueuses des objectifs définis dans le PRH. Elle ne serait donc pas dotée de prérogatives de puissance publique.

Eléments juridiques

À titre liminaire, il convient de préciser que les décisions citées dans cette partie (les modalités d'octroi des aides et subventions au bénéfice de collectivités territoriales) ont été rendues dans des affaires où les subventions étaient accordées entre collectivités territoriales.

Compte tenu de la composition et de la gouvernance par des personnes publiques de l'AOL, il est à notre sens opportun de raisonner par analogie s'agissant des modalités d'octroi des aides et subventions au bénéfice des collectivités territoriales.

Aux termes de l'article 72 de la Constitution de 1958, il ressort que deux grands principes garantissent la liberté de choix des collectivités : la libre administration (*alinéa 3 de l'article précité*) et l'interdiction de la tutelle (*alinéa 4 de l'article précité*).

La libre administration peut être définie comme le principe gouvernant le statut des collectivités territoriales. Il s'agit d'un principe général qui s'apprécie dans sa globalité.

La tutelle est un mode particulier d'établissement des relations juridiques entre deux organes. La qualification de tutelle désigne généralement une action précise d'une collectivité sur une autre⁴⁶.

Ces principes juridiques sont clairement repris dans le code général des collectivités territoriales en vue de règlementer l'attribution des subventions entre collectivités (article L.1111-4 du CGCT).

⁴⁶ Francis Donnat et Didier Casas, *Maîtres des requêtes au Conseil d'État, Dans quelles limites et conditions une collectivité territoriale peut-elle subventionner les projets d'une autre ?*, AJDA 2004, p. 195

Proposition 10 : Agir au travers d'aides financières

Une des priorités essentielles de l'AOL issue de l'élaboration du PRH, sera de répartir les aides financières⁴⁷ en direction des opérateurs ou entre les collectivités selon les objectifs partagés de quantité, qualité et localisation de la construction neuve. Elle veillera particulièrement, à travers la déclinaison des aides, à favoriser une meilleure répartition du logement social sur le territoire francilien et cibler son implantation à proximité des moyens de transports, notamment dans la zone dense où les prix sont les plus élevés.

- En qualité de délégataire des aides à la pierre, l'AOL pourra procéder au versement d'aides sous forme de subventions accordées aux opérateurs pour appuyer le développement de l'offre nouvelle de logements. Ces aides pourront prendre la forme classique de subventions accordées pour chaque projet, ou bien s'inscrire dans le cadre de conventions de développement de l'offre signées avec les organismes d'envergure régionale notamment. D'autres dispositifs tels que bonifications de prêts peuvent être imaginés.
- Des conventions d'objectifs pourront être passées entre l'AOL et les collectivités (EPCI de préférence) ayant adopté leur PLH et rendu compatible leur PLU avec le PLH. Ces conventions préciseraient, dans le cadre d'un échancier, le nombre des logements des différentes catégories et des places d'hébergement, que les collectivités s'engagent à réaliser au cours de la durée du contrat (6 ans) ainsi que les actions foncières nécessaires pour remplir les objectifs. Elles préciseraient également les actions que les collectivités engageront en faveur de l'habitat privé à améliorer. En regard, elles indiqueraient les appuis financiers versés par l'AOL (notamment les aides à la pierre en provenance de l'État) et par les autres financeurs. Ces conventions pourraient être signées par d'autres partenaires comme l'EPF régional, un ou des opérateurs sociaux, Action Logement.
- L'appui aux EPCI ou aux maires bâtisseurs est envisagé pour les aider à répondre aux dépenses induites par l'arrivée de population qui fait suite à des opérations de construction importantes. Cet appui nécessitera de créer un dispositif qui devra, en premier lieu, définir la notion de maire ou EPCI bâtisseur. Un choix sera à opérer entre des indicateurs de plusieurs ordres (nombre de logements construits, en % du parc total, en rythme d'accroissement du parc). Il faudra également choisir entre le versement d'une subvention via un barème par logement (x milliers d'euros par unité) ou via le respect de plusieurs critères : qualité énergétique par exemple, catégories de logements (selon les secteurs locatifs), les superficies,... Les logements familiaux et les logements spécifiques : logements pour étudiants, mais aussi résidences pour personnes âgées, résidences sociales (« foyers ») pourraient être pris en compte selon des modalités différentes. Il faudra également déterminer le niveau d'aide significatif (montant, durée, ...).

Éléments juridiques

Le recours à la voie conventionnelle en matière de subventions versées entre personnes publiques est une possibilité laissée aux collectivités.

Il n'existe pas de textes en la matière, les collectivités sont libres de déterminer elles-mêmes les seuils à partir desquels elles souhaitent recourir à un conventionnement. Une fois signé, le contrat a force obligatoire.

C'est la raison pour laquelle une attention toute particulière doit être portée sur la négociation, la rédaction et l'application des clauses des conventions de subventions.

....

⁴⁷ Les ressources de l'AOL ont été examinées dans le chapitre précédent

Un contrat étant par principe un accord de volonté, il apparaît que ces clauses sont négociées entre les collectivités territoriales, et découlent dès lors d'un libre choix des collectivités contractantes.

Ainsi, la liberté laissée aux collectivités en matière de conventions, posant des objectifs à l'attribution de subventions, n'est pas négligeable.

Toutefois, les conditions de versement de la subvention prévues au contrat « *doivent être en rapport avec l'objet de l'aide et ne peuvent avoir pour effet d'imposer, sous peine de nullité de la clause, à la collectivité bénéficiaire de renoncer à réclamer à la collectivité qui accorde une subvention une participation financière prévue par la loi* »⁴⁸.

Proposition 11 : Accompagner les collectivités dans leur effort en faveur de l'habitat

Au-delà des aides financières apportées pour faciliter le développement et l'amélioration de l'offre de logement et d'hébergement, l'AOL pourra accompagner les collectivités dans plusieurs domaines et selon différentes modalités. Le rôle de « catalyseur » confié à l'AOL dans la proposition 5 « Être un lieu d'innovation, de proposition et d'observation en matière d'habitat » permettra de préparer ces diverses mesures d'accompagnement.

- Des outils réglementaires existent et l'AOL pourrait inciter les collectivités à les inscrire dans les PLU : emplacements réservés (en zones U et AU) destinés à favoriser l'implantation de logements dans un objectif de respect de la diversité sociale (programmes de logements sociaux, intermédiaires ou libres) affectation d'une part de la construction de logements aux catégories de logement social ou intermédiaire dans des secteurs de mixité sociale et bonus de constructibilité ou de COS s'il y en a un pour logement social. Des règles de densité minimale dans les PLU ou l'utilisation des COS à hauteur des possibilités inscrites dans le PLU pourraient être encouragées.
- Les collectivités territoriales, mais également l'État ou un établissement public sous certaines conditions, peuvent prendre l'initiative de créer une ZAC pour réaliser ou faire réaliser une opération d'aménagement. La création de la ZAC elle-même est de la compétence exclusive de la commune ou de l'EPCI s'il a reçu délégation, ou de l'État et ne pourrait donc pas être confiée à l'AOL. Par contre, celle-ci pourrait se voir confier la compétence d'initiative de création d'une ZAC et pourrait l'exercer en appui à une collectivité. Cela redonnerait de la vigueur à l'urbanisme opérationnel dont le déclin est pointé comme une des causes de la panne de la construction.

Éléments juridiques

Une compétence d'initiative et non de création des ZAC

....

En l'espèce, si la compétence de création ne pourrait être confiée à l'AOL, celle-ci pourrait néanmoins être à l'initiative de la création d'une ZAC, conformément aux dispositions de l'article R.311-1 du Code de l'urbanisme, et confier ou non l'aménagement de la zone à un concessionnaire après une mise en concurrence.

En pratique, confier la compétence d'initiative en matière de ZAC à l'AOL signifierait donner à cette dernière un réel pouvoir d'impulsion des projets d'aménagement. Ce pouvoir permettrait à l'AOL d'avoir un impact sur l'acte de création de la ZAC.

- Un appui pédagogique autour de l'intensification urbaine, notion qui n'est en général pas bien acceptée par les habitants, pourrait être apporté aux collectivités qui en feraient la

⁴⁸ Olivier Guillaumont, *Les subventions entre collectivités, article précité*

demande. Beaucoup d'idées négatives circulent en effet autour de la notion de densité (syndrome du Nimby) alors que le SDRIF préconise une meilleure utilisation du foncier dans les zones bien desservies par les transports en commun, c'est-à-dire une densification de ces zones.

- L'AOL pourrait contribuer à promouvoir les conventions d'équilibre habitat/activités qui ont été jugées efficaces par les collectivités qui y ont eu recours pendant les périodes de marché de bureaux dynamique. Ces conventions servent à garantir une place au logement lorsque la conjoncture se prête au développement de bureaux et pourraient donc être mises au service de la politique du logement. L'examen des territoires porteurs d'un développement économique riche en emplois sur lesquels elles pourraient être établies et l'équilibre logements/bureaux adapté à chaque territoire devraient se faire en articulation avec les objectifs du PRH.
- Une aide à l'ingénierie pour les collectivités, notamment de petite taille, pas toujours suffisamment dotées en moyens humains et techniques, pourrait aussi être proposée aux collectivités qui en feraient la demande. Elle pourrait avoir pour missions des appuis à l'élaboration des PLH, à l'animation de la concertation, à la politique foncière (en lien avec l'EPF régional), etc.

Proposition 12 : Disposer de pouvoirs coercitifs gradués

Sans être dotée de prérogatives de puissance publique, l'AOL pourrait d'une part moduler ses aides en fonction des objectifs inscrits dans le PRH, voire les conditionner au respect des objectifs. Elle pourrait aussi faire jouer les procédures de contraintes existantes au bénéfice de l'État ou à son propre bénéfice.

Une logique de bonus/malus

À l'intérieur de la contractualisation proposée par l'AOL aux collectivités pour mettre en œuvre le projet défini dans le PRH et repris dans les PLH, les aides financières de l'AOL évoquées ci-dessus, hors crédits délégués de l'État, pourraient être modulées comme le font déjà des collectivités (Région, départements ou EPCI) ; par exemple en fonction du volontarisme des communes en matière de logement social pour le Conseil régional (délibération de février 2011).

En cas de non atteinte des objectifs, l'AOL pourrait même suspendre ses aides. Dans ce cas, la collectivité aurait la possibilité de présenter ses observations avant la prise de la décision.

Eléments juridiques

La possibilité de l'instauration d'un régime d'incitation financière

.....Il résulte de cette analyse que l'interdiction d'un contrôle de l'octroi des subventions entre collectivités ne saurait être une interdiction absolue au titre du respect du principe de non tutelle.

En effet, le principe du bon usage des deniers publics doit également être respecté (principe constitutionnel affirmé par la décision du Conseil Constitutionnel en date du 26 juin 2003, n°2003-473).

Ce principe justifie l'existence de vérifications de l'affectation des subventions octroyées. Dès lors, il semble que l'AOL pourra vérifier *a posteriori* les dépenses faites des subventions octroyées, sans risquer d'aller à l'encontre du principe constitutionnel d'interdiction de toute forme de tutelle.

La possibilité d'une modulation des subventions

Aux termes de la décision du Conseil constitutionnel n°2011-146 QPC, en date du 8 juillet 2011,

Le Conseil constitutionnel a considéré ici que la disposition législative contestée (article L.2224-11-5 du CGCT), interdisant la modulation des aides, restreignait de manière excessive la libre administration de la collectivité allocatrice des subventions, au point de méconnaître les dispositions des articles 72 et 72-2 de la Constitution.

Par analogie, il est possible de penser que cette solution du juge constitutionnel, confirmant ainsi la jurisprudence du Conseil d'État, pourrait être applicable aux politiques menées par l'AOL.

Dès lors, il semble que le sens du droit permette à l'AOL de moduler les subventions attribuées en fonction des choix de politiques menées par les collectivités d'Île-de-France en matière de logement.

Il serait ainsi possible d'envisager la modulation des subventions en fonction notamment de la réalisation des objectifs du PRH.

Un rôle de « proposition » auprès de l'État pour faire respecter la loi SRU

En matière d'application de la loi SRU, l'AOL proposerait à l'État qu'il intervienne en cas de carence des communes ne satisfaisant pas aux obligations de construire des logements sociaux. Elle aurait ainsi le pouvoir de saisir le Préfet pour qu'il se substitue aux communes concernées, notamment à travers le transfert de l'exercice du droit de préemption urbain. Il est possible maintenant que ce DPU soit délégué aux EPF d'État, aux EPL et aux organismes HLM. Une circulaire en date du 21 février 2012 du ministère de l'Écologie et du secrétaire d'État au logement détaille les conditions de délégation de ce droit. Cette délégation possible aux EPF d'État correspond bien à leur compétence principale qui est la captation du foncier. En Île-de-France, toutes les communes en constat de carence (82 sur les 382 concernées par l'article 55 de la loi SRU selon le bilan SRU 2008-2010 présenté en CRH) sont situées sur le territoire d'un EPF d'État.

Ce même rôle de proposition pourrait être confié à l'AOL pour les obligations résultant de l'article 69 de la loi du 29 mars 2009 en matière de création de places d'hébergement.

Éléments juridiques

Le rôle « d'alerte » et de « proposition » auprès de l'État

Rôle de l'AOL dans l'application de la loi SRU par l'État

Il ressort des dispositions L'article L.302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation que le Préfet a la compétence pour prendre un arrêté de carence, au terme duquel il peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou de l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs de constructions, posés par la loi SRU.

Dans ce cadre, le Préfet peut se substituer à la commune, et contracter au nom de cette dernière avec des OPHLM pour la construction des logements sociaux manquants⁴⁹.

En outre, des articles combinés L.210-1 et L.422-2 du Code de l'urbanisme, il ressort que le droit de préemption et la compétence en matière de délivrance de permis de construire de la commune défaillante sont transférés temporairement au Préfet.

Ainsi, pour faciliter la réalisation des objectifs, le préfet de département dispose de la faculté, pendant la durée d'application de l'arrêté préfectoral, d'exercer le droit de préemption à la place de la commune sur toutes les aliénations de terrains bâtis ou non bâtis affectés au logement, ainsi que celles destinées à être affectées à une opération prévue par la convention conclue avec l'organisme.

Le Préfet intervient alors en qualité de titulaire du DPU, à la place de la commune.

⁴⁹ E. Deschamps, *Les pouvoirs préfectoraux de sanction et de substitution contre les communes défaillantes dans la réalisation des logements sociaux*, AJDA 2002, p.218

En outre, il convient de préciser que le préfet peut déléguer ce droit de préemption à un EPF d'État, à un organisme HLM ou à une SEM.

Les conditions d'exercice de ce droit de préemption, notamment le champ d'application, la durée, et les modalités de transfert, dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L.302-9-1, ont été précisées récemment par une circulaire du 21 février 2012⁵⁰.

S'agissant de l'AOL, il est intéressant de noter que ladite circulaire préconise clairement la délégation du pouvoir de préemption du Préfet aux EPF d'État.

Au vu des éléments précités, on constate que le Préfet semble incité à déléguer l'exercice de son droit de préemption aux EPF d'État.

Dans ce cadre, il convient de préciser que, dans l'attente d'une modification législative, le Préfet –autorité déconcentrée de l'État- ne peut déléguer son pouvoir qu'à un EPF d'État.

Enfin, il est important de relever que, compte-tenu du rôle fort du Préfet dans le cadre de la loi SRU, une délégation directe des pouvoirs du Préfet à l'AOL apparaît difficile d'un point de vue juridique.

Toutefois, il pourrait être envisagé, un rôle de « proposition » et/ou « d'alerte » de cette dernière auprès du représentant de l'État.

Dans ce cadre, la présence de l'État au sein de l'AOL ne serait pas indispensable. Toutefois, elle serait opportune, dès lors qu'elle favoriserait et faciliterait les relations entre l'État et l'AOL, cette dernière bénéficiant directement d'un interlocuteur en son sein. Le rôle de l'AOL auprès du représentant de l'État dans le cadre de la loi SRU pourrait être de l'alerter sur la situation d'une collectivité territoriale en matière de logement social. L'AOL pourrait également proposer au représentant de l'État de sanctionner la collectivité récalcitrante.

Des outils de dernier recours : projet d'intérêt général, déclaration de projet, opération d'intérêt régional ?

La possibilité pour l'AOL de participer à ces procédures de contraintes n'est pas juridiquement établie mais dans la perspective de changements législatifs et réglementaires, il n'est pas infondé d'examiner ces procédures.

- Le Projet d'intérêt général (PIG) doit présenter un caractère d'utilité publique pour être qualifié comme tel. Mis en place depuis 1983⁵¹, il permet à l'État de faire prévaloir, légalement, l'intérêt général, dépassant le cadre communal voire intercommunal. Il est destiné à surmonter l'hostilité des communes à accueillir un projet d'aménagement, de construction ou de protection dont les destinations sont précisément définies. L'AOL pourrait alors être à l'initiative de la définition d'un PIG, par exemple, en faveur de l'accueil et du logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes.

Éléments juridiques

Le projet d'intérêt général

L'article L.121-9 du code de l'urbanisme prévoit que des conditions de fond et de forme s'imposent au préalable, avant qu'un projet d'ouvrage, de travaux ou de protection puisse être qualifié d'intérêt général par l'autorité préfectorale, en vue de sa prise en compte dans un document d'urbanisme (articles R.121-4 et L.123-14 du Code de l'urbanisme) :

En ce qui concerne les conditions de fond :

⁵⁰ Circulaire du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en date du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L.302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, NOR DEVL1133617C
http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/03/cir_34901.pdf

⁵¹ Articles L.121-2 et L.121-9 et article R.121-3 du code de l'urbanisme.

Le projet doit avoir un minimum de consistance (doivent être définis le principe, les caractéristiques et les conditions générales de réalisation dudit projet) ;

Il doit s'agir de projets d'ouvrages, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique, et destinés à la réalisation, notamment d'une opération d'aménagement et d'équipement, ainsi qu'à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes.

Selon la circulaire du 27 juin 1985, « *les documents de planification* », dont certaines orientations ou prévisions peuvent servir de base juridique à la réalisation d'un PIG, désignent tous les documents de la planification économique, sociale et culturelle, qu'elle soit nationale ou régionale, les documents prévisionnels par domaine ou par secteur géographique (plan d'aménagement rural, charte constitutive d'un parc régional, schémas directeurs d'infrastructures etc...).

La procédure telle que décrite précédemment pourrait éventuellement être utilisée par l'AOL :

- L'AOL pourrait inscrire dans un document de planification publié (ex le PRH) le projet pour lequel elle souhaiterait que la qualification de projet d'intérêt général soit possible ;
- Sous réserves qu'elle détienne la capacité d'exproprier, qui pourrait lui être attribuée par la loi, l'AOL pourrait arrêter le principe et les conditions de réalisation du projet par décision mise à la disposition du public.

Pour autant, il ne nous semble pas juridiquement impossible de prévoir une modification de l'article L.121-9 du code de l'urbanisme, et de prévoir que l'AOL pourrait qualifier d'intérêt général un projet de création de logements.

Le pouvoir du préfet de se substituer à la collectivité compétente en principe pour réviser le PLU vise à empêcher les communes ou leurs groupements, lorsqu'ils établissent leur document d'urbanisme, de bloquer la réalisation des projets d'intérêt général de l'État et des autres collectivités publiques (sur ce point voir : H. JACQUOT, F. PRIET, « *Droit de l'urbanisme* », Ed. Dalloz, 6^{ème} éd., p.138, §132).

On pourrait imaginer que d'autres personnes publiques, afin de garantir un projet d'intérêt supérieur dépassant l'intérêt local concerné, puissent contraindre, en cas de refus, la collectivité responsable du PLU à modifier le document d'urbanisme.

Pour autant, il nous semble que cette solution doit être écartée dès lors que le mécanisme de contrainte du projet d'intérêt général reste un pouvoir de contrôle particulier de l'État.

- La déclaration de projet⁵², de création récente (2003) est une procédure qui concerne une action ou une opération d'aménagement ou un programme de construction d'envergure ayant un caractère d'intérêt général. La déclaration de projet est soumise à enquête publique qui porte sur cet intérêt général et sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme dont elle entraîne la modification de manière rapide et simplifiée. La déclaration de projet peut être utilisée spécifiquement pour la réalisation de programmes de logements d'importance. L'AOL pourrait utiliser cette procédure et prendre la décision de demander à l'État d'initier une déclaration de projet en cas de non-respect d'objectifs fixés par le PRH.

Eléments juridiques

La déclaration de projet

Selon les termes de l'article L.126-1 du code de l'environnement, la déclaration de projet concerne les projets de l'État, des collectivités territoriales, et des établissements publics qui font l'objet d'une enquête publique prévue à l'article R.123-1 du code de l'environnement.

⁵²Articles L.300-6 et L.127-1 et suivants du code de l'urbanisme.

La déclaration de projet permet à l'État, à la collectivité territoriale, ou à l'établissement public, responsable du projet, de confirmer l'intérêt général du projet (la déclaration de projet relève soit de la compétence de l'autorité de l'État, soit de la compétence de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public « *responsable du projet* », c'est à dire de la personne morale pour le compte de laquelle les travaux sont effectués ou l'ouvrage est construit).

Les projets soumis à enquête publique en vertu de l'article R.123-1 sont, à l'exception de certains d'entre eux, les projets soumis à étude d'impact en vertu de l'article R.122-2 du code de l'environnement.

Pour autant, le mécanisme de contrainte de la déclaration de projet reste un pouvoir de contrôle particulier de l'État.

- La question se pose de la possibilité de créer des opérations d'intérêt régional (OIR) sur le modèle de l'opération d'intérêt national (OIN), pour des projets d'une certaine ampleur en vue de la création de logements, en considérant qu'il s'agirait de la mise en application de la politique régionale d'aménagement.

La création des OIN est de la compétence de l'État et la question est de savoir si cette compétence peut être transférée.

Eléments juridiques

L'opération d'intérêt national – en l'espèce « régional »

Dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, l'État dispose d'une compétence pour délimiter sur quelques points du territoire des opérations dites « *d'intérêt national* ».

Les documents d'urbanisme des communes et de leurs groupements doivent « *prendre en compte* » les OIN, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent en contrarier la réalisation.

Les opérations d'intérêt national sont soumises à un régime dérogatoire au droit commun qui permet à l'État d'en assurer plus facilement la réalisation.

- La règle de la constructibilité limitée ne leur est pas opposable ;
- La délivrance des autorisations d'occupation des sols relève de la compétence de l'État ;
- Les zones d'aménagement concerté, situées en tout ou partie à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national, ne peuvent être créées que par le représentant de l'État.

La création des OIN reste de la compétence de l'État, et les prérogatives que la loi confère à l'État demeurent, avant tout, des prérogatives régaliennes étatiques.

La question est de savoir si les compétences dévolues à l'État, dans le cadre des OIN, pourraient être transférés à l'exécutif de la Région lorsqu'une opération d'aménagement ou liée à la réalisation de logements serait qualifiée d'OIR. Dans cette hypothèse, l'AOL pourrait ainsi agir de concert avec la Région afin de contrôler la délivrance des autorisations d'occupation des sols, et la création des ZAC au sein des OIR.

En revanche, il nous semble difficile de concevoir que l'AOL pourrait disposer des prérogatives précitées, ou puisse procéder, à son initiative, à l'approbation des OIR.

ANNEXES

LE COMITE DE SUIVI DE L'ÉTUDE

Composition du Comité de suivi

Le Président du conseil régional d'Île-de-France
Le Préfet de la région d'Île-de-France
La Vice-Présidente chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière
Le Délégué spécial auprès du Président sur le Grand Paris et la Métropole francilienne et représentant du Président du conseil régional à Paris Métropole
Le Président du CESER
Le Maire de Paris
Le Président du Conseil général de Seine-et-Marne
Le Président du Conseil général des Yvelines
Le Président du Conseil général de l'Essonne
Le Président du Conseil général des Hauts-de-Seine
Le Président du Conseil général de Seine-Saint-Denis
Le Président du Conseil général du Val-de-Marne
Le Président du Conseil général du Val d'Oise
Le Président de l'Association des Maires d'Île-de-France
Le Président de Paris-Métropole

1^{ère} réunion le 14 novembre 2011

Lancement de l'étude régionale sur la gouvernance du logement en Île-de-France

Présentation de la démarche
Éléments de diagnostic sur le contexte institutionnel francilien et la crise du logement
Échanges sur les attendus d'une refonte de la gouvernance du logement
Présentation de la méthodologie de l'étude par l'IAU Île-de-France

2^{ème} réunion le 14 février 2012

Premiers éléments de restitution

Diagnostic sur la situation du logement francilien
Retours des auditions menées par l'IAU auprès des acteurs franciliens du logement :

- mise en évidence des analyses partagées, des convergences sur les chantiers à engager et des approches différenciées en termes de gouvernance
- esquisse des différents scénarios envisagés pour une gouvernance renouvelée du logement

Présentation de premiers éléments d'analyse juridique par le cabinet PARME Avocats
Échanges entre les participants

3^{ème} réunion le 5 avril 2012

Approfondissement des scénarios

Présentation des champs de compétences, des moyens financiers, des modes opératoires envisagés pour l'AOL
Échanges entre les participants

4^{ème} réunion le 12 juin 2012

Présentation de la version provisoire de l'étude de l'IAU Île-de-France
Échanges entre les participants

PERSONNES AUDITIONNÉES

BARRÈS (Tristan), Directeur de cabinet de Jean-Yves Mano, Adjoint au Maire de Paris chargé du logement

BERGERAU(Thierry), Directeur Groupe SNI

BERTOLINO (Claude), Directrice EPF 78

BOCCIARELLI (Joseph), Directeur ICADE Promotion Logement

BOISSELEAU (Jean-Yves), AORIF

BORET (Daphné), Directeur du Développement territorial du CG 78

BOULANGER (Alain-Bernard), Vice-Président Habitat du CG 92, Maire de Villeneuve-la-Garenne

BOUVELOT (Gilles), Directeur EPF IF

BRAOUEZEC (Patrick), Président de Paris Métropole, Président de la CA Plaine Commune

CAMBIAIRE de (Arnaud), Directeur Régional Adjoint, Direction Interrégionale Île-de-France de la Caisse des Dépôts

CARLI (Pierre), Président du Directoire du Logement francilien

CESER, Commission ville, habitat et cadre de vie

CHAIDRON (Angélique), Déléguée territoriale, Action Logement

CLAIR (Michel), Président d'Astria et CCIP

DALLIER(Philippe), Maire des Pavillons-sous-Bois, Sénateur

DEBOST DAMAS (Corinne), Responsable de l'unité Aménagement, politiques urbaines et mobilité, Direction des politiques territoriales et d'attractivité CCIP

DRIANT (Jean-Claude), Professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne – UPEC)

DUBRAC (Danielle), Vice-Présidente de la Seine-Saint-Denis, CCIP

GALLANT(Claude), Conseiller municipal de Boulogne, délégué aux logement, à l'OPHLM et aux relations avec les bailleurs sociaux, CA GPSO

GEROUDET-DALLE (Marie), Directrice adjointe, Direction générale- Cellule stratégie urbaine, CA de Cergy-Pontoise

GOUIFFES (Patrick-François), Directeur d'EFIDIS

KEÏTA (Stéphane), Président de l'AORIF

KOSCIUSCO-MORIZET (François), Maire de Sèvres, en charge de l'habitat social à GPSO, Conseiller général

LACHARME (Bernard), Secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et rapporteur du comité de suivi DALO

LAFFOUCRIERE (Yves), Directeur général d'I3F

LAFON (Laurent), Maire de Vincennes

LANDART (Denis), Responsable du département Accession et vente, USH

LAURENT (Philippe), Maire de Sceaux, Président de la commission logement de Paris Métropole

LEFEBVRE (Dominique), Président de la CA Cergy-Pontoise, Maire de Cergy

LEMPERIERE (Victoire), Service Habitat et Politique de la Ville, Direction de l'Aménagement et du Développement, CG93

MANO (Jean-Yves), Adjoint au Maire de Paris chargé du logement de Paris

MAOULT Le (Michel), Vice-Président Politique de l'habitat de la CA Melun Val-de-Seine

MARSAC (Gilbert), Vice-Président chargé de l'habitat à la CA de Cergy-Pontoise, Maire de Jouy-le-Moutier

MEYERE (Alain), Directeur du Département Mobilité et Transports, IAU île-de-France

MOTHRON (Georges), Vice-Président en charge du développement urbain et du logement du CG95, Président de Val d'Oise Habitat, Député du Val d'Oise

POIDEVIN (Jean-Luc), Directeur général délégué de l'Ensemble Urbain, Nexity et Président de Nexity Villes et Projets

POTIN (Guy), Vice-Président Habitat de la CA Rennes Métropole

RABAULT (Christophe), Directeur AORIF

SALOU (Bruno), DGA direction politique de la ville, habitat, gens du voyage de la CA Melun Val-de-Seine

SCHAEFER (Jean-Pierre), Responsable des Études Économiques, Direction des prêts et de l'habitat, Caisse des Dépôts

TALLET (Maud), Déléguée en charge du logement et de l'habitat du CG77, Présidente de l'OPH77, Maire de Champs-sur-Marne

TAUTOU (Philippe), Délégué habitat du CG78, VP de la CC 2 rives de Seine, Maire de Verneuil

TERRIOUX (Michel), Délégué général FNAIM

TESSIER (Nathalie), Directeur Interrégional Adjoint en charge du Grand Paris, Direction Interrégionale Île-de-France de la Caisse des Dépôts

THUILLEZ (Eric), Directoire et Directeur du réseau des CIL Action Logement

TROUSSEL (Stéphane), 1^{er} Vice-président – Habitat, égalité territoriale, CG93, Président de l'Office public de l'habitat de la Seine-Saint-Denis

Atelier organisé par le Conseil régional :

**« Gouvernance du logement en Île-de-France :
besoins des Franciliens, attentes des acteurs »**

**28 mars 2012, 14h-18h
Hémicycle du Conseil régional**

Synthèse

Cet atelier a été organisé dans la perspective de discuter avec les acteurs du logement de leurs attentes et des perspectives en matière de refonte de la gouvernance du logement en Île-de-France. Les débats ont mis en avant les préoccupations et opinions suivantes :

- La refonte de la gouvernance et la création d'une AOL apparaissent nécessaires pour:
 - prendre en compte les spécificités de l'Île-de-France en matière de logement,
 - garantir la solidarité entre territoires, en agissant sur tous les champs du logement, y compris l'hébergement et la réponse aux populations spécifiques, assurer le lien habitat-emploi.
- Son périmètre d'action doit clairement être régional.
L'AOL doit disposer de réels moyens financiers et d'action :
 - pour une vision d'ensemble, articulée avec les actions locales,
 - pour assurer un rôle de mise en cohérence,
 - pour engager une programmation pluriannuelle et opposable,
 - pour aborder la politique du logement dans sa diversité,
 - pour combiner incitation, pédagogie et sanction.
- Son action doit reposer parallèlement sur la mobilisation du foncier à l'échelon régional (nécessité d'un EPF régional) et sur des pouvoirs d'urbanisme permettant de dépasser les réticences locales.

Discussion

E. COSSE et J.-L. LAURENT introduisent les échanges et indiquent l'état d'avancement des travaux initiés par le Conseil régional, fondés sur la méthode partenariale et suivis par un comité réunissant l'État, la ville de Paris, les Conseils généraux, le CESER, Paris Métropole et l'AMIF. Ils précisent que l'enjeu de l'atelier est de recueillir les attentes et préoccupations des acteurs du logement dans leur diversité et de mettre en débat les différentes pistes de refonte du système. L'IAU-IdF rappelle qu'il mène des auditions auprès des acteurs du logement et présente les quatre grands scénarios de refonte de la gouvernance explorés.

ATELIER 1 - Une refonte de la gouvernance pour répondre aux 406 000 demandeurs de logement social et faciliter les parcours résidentiels

M. KEITA – AORIF

M. KEITA indique que l'AORIF s'est réunie en bureau pour formuler ses attentes, et précise que le débat sur la gouvernance relève des politiques et que le mouvement ne prendra pas position sur cette question.

Les attentes des opérateurs HLM sont de trois ordres :

- Nécessité d'assurer le chaînage entre l'urbanisme et le logement

Il évoque la multiplicité des documents prescriptifs : droit de l'urbanisme, SDRIF, Grand Paris, CDT, PLH. Où se situe le caractère prescriptif ? Au niveau intercommunal des PLU ? Au niveau local des permis de construire ? Comment assurer l'articulation avec les prescriptions régionales et nationales ?

- Nécessité d'assurer la cohérence des programmations du logement

Au-delà de la cohérence des conditions de financement, il faut surtout adapter la réponse aux besoins, sur la base d'une analyse de la file d'attente, sans imposer de typologie a priori. Selon les cas, on aura besoin de grands ou de petits logements.

- Politiques d'accès au logement

M. KEITA souligne l'hétérogénéité des orientations des différents intervenants en matière de politique d'aménagement du territoire, de politique énergétique, de publics prioritaires.

Il rappelle par ailleurs que les opérateurs ont été sollicités pour l'élaboration des CUS, mais qu'aucune consolidation n'en a été faite.

M. WATTEUW- CLCV

Il constate la rigidité des parcours résidentiels : 10 % des locataires demandent des logements plus petits mais les réservataires, notamment Action Logement, ne cèdent pas leurs droits pour rendre possible des échanges.

Il existe peu de possibilités de sortie pour les ménages qui paient le SLS vers le parc intermédiaire.

M. LACHARME – Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

La question clé, c'est la question de la responsabilité politique dans la mise en œuvre du droit au logement et de la satisfaction des besoins de logements.

Il est également nécessaire, comme l'ont souligné par ailleurs le CESER et le Comité de suivi du DALO, d'engager un plan d'urgence pour le logement. En effet, pour autant qu'il soit souhaitable, le changement de gouvernance va prendre du temps ; il faut répondre à l'urgence en matière de logement et d'hébergement.

Il rappelle que le Comité de suivi propose un plan d'urgence visant à créer 9 000 logements sociaux par an, en rachetant notamment des logements privés. Un tel plan d'urgence pour lequel État et Région pourrait être partenaires.

S'agissant du schéma de la gouvernance, l'État doit rester responsable de la solidarité nationale, et le garant du respect de leurs obligations par les collectivités.

Pour rapprocher l'offre de la demande, il faut passer au niveau des territoires et le rôle de l'autorité serait de permettre cette mise en adéquation de la production avec les besoins. Si, ailleurs en France il faut renforcer l'intercommunalité, en Île-de-France, il faut renforcer l'échelon régional, en articulant idéalement ce niveau avec celui des EPCI.

Il rejette le scénario 1 présenté par l'IAU. L'autorité doit se baser sur les besoins identifiés au niveau de la région, et non sur une addition des besoins locaux. Il faut qu'elle ait une réelle capacité d'agir et d'arbitrage.

Cette autorité doit être rattachée à une autorité politique, et pour lui c'est la Région, même si au sein de cette autorité, il est normal que les autres échelons locaux soient représentés.

M. PRIMARD - FAPIL

Produire 70 000 logements par an au fond, c'est peu. De toute façon, le sujet est qu'il n'existe pas de réelle coercition aujourd'hui, notamment en matière de respect de la loi SRU. De même, on évoque la TOL, mais rien ne permet de forcer les communes des Hauts-de-Seine qui d'emblée refusent de la mettre en œuvre. On écrit des lois mais sans prendre les moyens de les faire appliquer.

Mme DUJOLS – USH

Les attentes des acteurs sont les mêmes ailleurs en France, il existe des constantes.

L'État doit être présent, c'est lui qui gère les aides à la personne, les aides fiscales. Seul lui peut prendre des sanctions.

L'exemple du STIF lui paraît intéressant à explorer.

Elle salue le travail effectué sur le sujet et la maturation du débat.

M. CLAIR - CCIP

Il est frappé que l'on puisse produire entre 35 000 et 40 000 logements en Île-de-France, effort qui repose sur une vingtaine de maires.

Il considère qu'il faut répondre à tous les segments du logement, pas seulement social.

Quant au niveau adapté d'organisation, il considère « les fruits amers de la décentralisation » en constatant que tous les pouvoirs de construction ont été donnés au niveau le plus local. Ailleurs, la régulation s'est imposée via des communautés urbaines (Lyon, Toulouse, etc.). Comment faire en Île-de-France ? Il n'y a aucune raison pour que la situation change sans la création d'une structure de régulation pour la région.

Mme EL MAJERI - FAP

Une autre gouvernance est nécessaire pour répondre aux enjeux tant quantitatifs que ceux liés aux inégalités territoriales en Île-de-France. Il faut pouvoir dépasser les frontières locales.

Pour répondre à la demande sociale, il faut un plan d'urgence, et prendre en compte les questions de façon globale, en articulant les PDALDP, les FSL (problème des critères d'accès hétérogènes), l'hébergement.

Elle rappelle que le Plan régional d'accueil d'hébergement et d'insertion (PRAHI), pourtant élaboré après concertation, n'a pas été mis en œuvre car non validé par le ministre.

Quant au sujet des gens du voyage, il nécessite aussi une harmonisation et une mutualisation.

M. BOUBEKEUR - CFDT Île-de-France

La CFDT a déjà demandé la création d'une autorité entre l'État et la Région.

Le manque de logements accessibles est un frein à l'emploi et à la mobilité des salariés. Les salariés des PME n'ont pas accès aux logements des ESH alors qu'Action Logement finance l'ANRU et l'ANAH.

Pour lutter contre les inégalités territoriales, le niveau régional est le plus adapté. Le problème est : de quels moyens coercitifs dispose-t-on pour inciter des communes à construire des logements parallèlement aux mesures de développement économique qu'elles prennent ?

Mme BERTOLINO - EPFY

Elle souligne la neutralité des travaux déjà conduits et partage le diagnostic. Elle insiste également sur la spécificité de l'Île-de-France.

Elle note, s'agissant de la question du périmètre, que si la petite couronne n'est pas la grande couronne, des phénomènes sont à l'œuvre au niveau régional : ainsi, on constate un report vers la périphérie de la prise en charge des personnes âgées avec un fort développement de structures dédiées à ces populations en grande couronne.

La question de la gouvernance du logement pose la question de la gouvernance de l'urbanisme.

Le logement privé a une vocation importante de sas, mais n'est porté aujourd'hui que par la fiscalité.

Enfin, s'agissant du foncier public, elle postule pour un renforcement du partage des connaissances et des informations.

M. GINOT – CLLAJ Saint-Quentin-en-Yvelines

Les CLLAJ sont des opérateurs qui observent l'élaboration et la mise en œuvre des PLH. Il faudrait que l'IAU interroge également les 5 conseils de développement présents dans la région.

M. LATAPIE – Ordre des architectes d'Île-de-France

La question du logement doit être liée au cadre de vie. Il faut construire là où il faut (éviter l'étalement urbain, défendre la densité), répondre à des besoins précis, investir les citoyens et construire durablement.

Mme BELIN - CESER

Les sujets de la refonte de la gouvernance et de la nécessité de la mise en œuvre d'un plan d'urgence sont des préoccupations anciennes du CESER.

L'échelon de la région est le seul qui soit adapté à la lutte contre les inégalités territoriales.

Il faut apporter une réponse à tous les niveaux : ménages défavorisés, ménages intermédiaires.

Elle souligne la nécessité de compléter la compétence en matière de logement par une compétence en matière d'urbanisme.

M. GASTAUD - SNAL

Aujourd'hui, on ne peut que constater et regretter la complexité du millefeuille territorial et l'empilement des normes (SCOT, PLU, PLH, CDT, etc.).

Ce qu'il importe de favoriser, c'est le parcours résidentiel des ménages. Imposer 30 % de logements sociaux peut être utile, mais le logement social ne répond pas à tous les besoins.

Un problème central en Île-de-France est le foncier, qu'il faut libérer de façon raisonnée, en travaillant avec les maires. Ces derniers doivent être accompagnés, formés pour se transformer en maires bâtisseurs.

À cet égard, l'augmentation récente de la fiscalité (augmentation de la TVA sur les plus values foncières) ne donne pas un bon signal.

ATELIER 2 – Une refonte de la gouvernance pour doubler la production annuelle de logements

Mme CHAIDRON – Action Logement

Le lien emploi / logement est important pour le mouvement du 1 % et Action logement n'est pas fermée à la définition d'un objectif de production au niveau régional en Île-de-France.

M. BALLERINI - CNL Paris

S'agissant de la place de l'État au sein d'une autorité nouvelle, son rôle doit être maintenu, notamment sur les aides à la pierre. Le sujet du DALO relève de la pleine responsabilité de l'État également.

S'agissant du périmètre, il est évident que c'est la région, si on veut appréhender tout le parcours résidentiel.

Le problème est qu'aujourd'hui, ce sont les maires qui signent les permis de construire et que si rien ne change, on ne pourra pas atteindre les objectifs.

Le problème du logement est non seulement quantitatif mais aussi qualitatif : les logements PLS de ce point de vue, peuvent difficilement être considérés comme des logements sociaux ; on devrait sans doute les exclure de la comptabilisation SRU. D'ailleurs, dans certains territoires, le taux de 20 % de logements sociaux n'est pas suffisant.

M. RENARD

Il faut refonder la planification urbaine et la simplifier. Les PLU devraient être transformés en programmes d'actions comme ailleurs en Europe, et cesser de constituer un ensemble de contraintes révisables en permanence.

La fiscalité foncière est archaïque, et elle est actuellement dans le viseur des instances de Bruxelles.

En Île-de-France, la création d'un EPF unique serait pertinente.

M. CLAIR - CCIP

Au préalable, il faut noter que si l'on veut mettre en place une régionalisation de la collecte du 1 %, la conséquence inévitable serait qu'à terme la collecte serait confiée à l'URSSAF. Or les collecteurs ont une vocation nationale et interrégionale, en lien notamment avec les grandes entreprises.

Un autre défaut à attendre d'une telle proposition serait de rompre le lien entre la collecte et les entreprises.

Sur la question du logement, il note que celle-ci avait disparu des préoccupations des entreprises jusqu'à il y a peu et qu'elle devient aujourd'hui un sujet central pour elles.

Quant au périmètre, l'échelle de l'ancienne Seine-et-Oise serait pertinent, le découpage actuel de certains départements n'ayant pas de vraie raison d'être.

M. JEAN-LUC LAURENT - Région

L'intérêt du périmètre régional est d'éviter des traitements différenciés entre espaces rural et urbain, de permettre de répondre aux divers besoins, de lutter contre les phénomènes de ségrégation ou de spécialisation territoriale.

M. LAURENT - FAPIL

Il constate, au vu des cartes projetées dans le document de l'IAU, qu'il n'y a pas corrélation entre la capacité à construire de certains territoires et la production effective.

Il faut lier plus fortement emploi et logement, cela permet de lutter contre l'étalement urbain.

Selon lui, l'État doit demeurer garant et responsable de la solidarité nationale.

Cependant, la production de logements se heurte à des blocages au niveau communal, intercommunal, voire départemental.

C'est pourquoi, il est nécessaire qu'une autorité nouvelle soit dotée de pouvoirs coercitifs importants, qu'elle soit de niveau régional et qu'elle rende compte devant des électeurs, car elle doit pouvoir être identifiée politiquement.

Rendre effectif le droit au logement suppose de mettre en œuvre des possibilités d'accompagnement. Or, il existe une grande diversité à cet égard, ce qui provoque notamment l'afflux de demandes sur Paris, au vu la qualité de la réponse sociale.

Mme DUJOLS – USH

Trois nécessités doivent être prises en compte :

- la visibilité : pour les opérateurs, il faut éviter les phénomènes de « stop and go » et faire en sorte que les outils de financement et la programmation soient établis pour une période de 5 ans au moins, car il faut pouvoir recruter durablement,
- la mobilisation du foncier : en zone très tendue, il n'est plus possible d'accepter des terrains « en friche », et il faudrait instituer une obligation de bâtir sur les terrains qui sont adaptés pour cela,
- les moyens financiers : le livret A est sous tension. En outre, il faut des fonds gratuits pour créer une offre de logements accessibles. La production sociale actuelle se fait à des niveaux de loyer trop élevés, et les subventions publiques se raréfient. Malgré les annonces de l'État, la priorité donnée à l'Île-de-France dans la répartition des crédits au niveau national au détriment des autres régions ne permet pas de répondre aux besoins : on a perdu près de 100 M€ d'aide de l'État en deux ans en Île-de-France.

M. LEBAUD – Ville de Vincennes

La question des logements vacants n'a pas été évoquée.

La question de la coercition doit être maniée avec intelligence. Certaines communes se trouvent confrontées à des impossibilités de construire, comme l'a reconnu la commission nationale de suivi de mise en œuvre de la SRU pour la ville de Vincennes, faute de terrains.

Le logement PLS est par ailleurs nécessaire dans certains secteurs.

Mme EL MAJERI – Fondation Abbé Pierre

La FAP est favorable à une autorité qui travaille à une programmation au niveau régional pour rééquilibrer l'offre, sur l'ensemble des segments (social, hébergement, accession...), en rapport avec les besoins sociaux en priorité.

Il est nécessaire qu'elle dispose de pouvoirs pour dépasser les égoïsmes locaux.

M. COLOOS – Fédération française du bâtiment

L'appareil de production peut s'adapter à une augmentation des objectifs de production, mais il faut de la visibilité.

Si une spécificité existe en Île-de-France, c'est sans doute au niveau de la fragilité de l'intercommunalité : le niveau local n'est pas suffisant en matière d'aménagement.

M. BALLERINI -CNL Île-de-France, CNL de Paris

L'échec de la politique du logement est l'échec de la politique d'aménagement du territoire. Les villes nouvelles ont été créées avec pour objectif l'accueil de 500 000 habitants, on est à la moitié des objectifs. Le constat est le même en matière d'emplois.

Les campagnes se vident, les services publics disparaissent et les habitants se concentrent en cœur d'agglomération.

L'offre de logement social est décalée : il existe un hiatus entre les plafonds de ressources et les loyers de sortie. Ainsi, l'écart entre les logements PLAI et les logements PLUS est parfois d'1 euro, et sont donc peu accessibles aux moins solvables.

Le pouvoir d'achat baisse et les nouveaux arrivants ont des niveaux de revenus inférieurs aux habitants actuels du parc social.

M. LACHARME

La gouvernance doit porter sur la politique globale de l'habitat. Elle est nécessaire pour lutter contre la logique du marché et la recherche de l'entre soi.

Il devrait exister une programmation opposable, déclinée au niveau le plus fin. Cela suppose aussi de faire respecter cette programmation et de pouvoir modifier les documents d'urbanisme, s'appuyer sur les opérateurs et d'utiliser les pouvoirs dont l'État

dispose (comme c'est le cas pour la loi SRU avec la délivrance des permis de construire, le droit de préemption).

Le contexte budgétaire est très difficile aujourd'hui ; il ne faudrait pas donner le sentiment que la demande de moyens faite au niveau de l'Île-de-France se traduit par le fait qu'on demande aux Français de payer les logements des Franciliens.

Le logement francilien doit être financé par des ressources trouvées au niveau francilien. Il faut donc des moyens spécifiques pour l'autorité. On ne peut utiliser les moyens du budget général. Il faudrait une taxe spécifique, assise par exemple sur les droits de mutation. Il faut pouvoir taxer ceux qui engrangent la ressource.

M. PORCHERON – CA Plaine centrale du Val-de-Marne

Il accueille favorablement l'idée d'une autorité organisatrice du logement si celle-ci permet de répondre à des problèmes concrets.

Il faut un outil pour garantir la solidarité au niveau de la région et pas seulement au niveau de la métropole.

Un tel outil doit permettre de fournir une réponse adaptée aux besoins (dans le Val-de-Marne, parmi les 56 000 demandeurs de logements sociaux, 72 % ont des revenus qui les rendent éligibles au PLAI), de rapprocher habitat et emploi.

Le droit à la ville doit exister également pour les couches populaires, qui n'ont pas à être reléguées hors des centres-villes.

Il faut cependant veiller à ce que la mise en place d'une autorité ne crée pas les conditions d'un nouveau désengagement de l'État. Les aides à la pierre sont nécessaires, mais sans doute faut-il des moyens de financement nouveaux.

Il faut également un EPF de niveau régional, pour une action efficace sur le foncier et la densification.

M. BOUBEKEUR - CFDT

Il est inquiet à l'idée de donner l'impression qu'il n'existe que l'Île-de-France. Un travail de pédagogie est nécessaire en direction des maires et de leurs électeurs.

Il rappelle le projet de mise en place d'une sécurisation universelle des bailleurs privés.

Mme BELIN - CESER

Le rôle d'une autorité devrait être :

- d'assurer la programmation physique des logements et leur localisation,
- de stabiliser les règles d'urbanisme et les règles fiscales
- d'observer le marché du logement pour pouvoir assurer la programmation de manière pertinente.

Mme BERTOLINO

Chaque EPF est adossé à une TSE qui est différente. La création d'un EPF unique concernerait 11 millions d'habitants. Or, l'action foncière doit s'asseoir sur un territoire adapté et proche des habitants.

Elle signale qu'en cas de création d'un EPF unique, le conseil général des Yvelines souhaitera sans doute récupérer l'apport de 106 M€ qu'il a fait lors de la création de l'établissement public départemental.

Elle rappelle également qu'un récent décret a modifié le fonctionnement des conseils d'administration des EPF départementaux en donnant voie délibérative au représentant du conseil régional.

Enfin, elle souhaite évoquer la rénovation urbaine, qu'il serait pertinent de suivre au niveau régional.

Mme COSSE

Les différents points relatifs aux contours souhaités pour l'AOL ayant été évoqués, Mme Cosse propose de clore les débats.

Elle rappelle sur la question du taux de logements sociaux, que le SDRIF préconise d'atteindre le seuil de 30 % sur la région, principe qui a été admis au sein de Paris Métropole en mai 2011, et même validé par M. Apparü.

La spécificité de l'Île-de-France défendue par le Conseil régional sur la question de la gouvernance du logement n'a pas pour objectif de ponctionner des ressources existantes. Il s'agit de bâtir un outil adapté à l'Île-de-France et non de démunir d'autres régions.

En outre, il importe de préciser que les travaux engagés s'inscrivent dans le cadre du droit positif, même si l'Exécutif régional s'est positionné contre la loi sur la réforme territoriale. Quel que soit le cadre électoral issu des élections à venir, la question de la gouvernance se pose et est urgente.

Sur la question des financements, elle tient à préciser le caractère complexe de la question. En effet, s'il est envisagé que l'AOL soit délégataire des aides à la pierre, c'est bien des crédits de l'État qu'il s'agit. Il reviendra, le moment venu, à chaque collectivité intervenant facultativement dans le domaine du logement de décider si elle souhaite apporter sa contribution à l'AOL. Le sujet est délicat car le risque peut exister qu'en cas de création d'une AOL, on constate un désengagement des collectivités qui interviennent à titre facultatif aujourd'hui.

Enfin, pour répondre à Mme Bertolino, la création d'un EPF unique répond à la préoccupation de développer sur l'ensemble du territoire régional un même type d'actions, avec la même force et une plus grande capacité d'intervention.

M. JEAN-LUC LAURENT

Le foncier constitue la matière première permettant la création de logement. La constitution d'un EPF présente l'avantage de constituer une force de frappe d'échelle régionale.

L'EPFIF mobilise un budget de 200 M€ sur 5 départements. Ces moyens peuvent être augmentés par le recours à l'emprunt dont le volume est directement déterminé par les recettes.

Pour répondre à M. Lacharme, il estime que l'éventuelle mise en place d'une nouvelle gouvernance ne doit pas aboutir à la disparition des apports des collectivités territoriales, ni à favoriser le désengagement de l'État. Ce dernier doit mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire reposant sur la solidarité, ce qui suppose un effort de péréquation.

Pour conclure, il confirme que la Région ne cherche pas à imposer une solution clé en mains. Divers scénarios existent, plus ou moins intégrateurs, qui nécessitent la concertation.

Il tient à évoquer la question de l'hébergement dont on n'a pas assez parlé mais qui trouverait logiquement sa place dans le champ des réflexions.

Enfin, s'agissant des questions de DALO ou de gestion des logements, il s'agit d'un débat distinct dans lequel la place de l'État doit rester prépondérante. Ainsi en est-il des sanctions. On peut tout à fait imaginer que l'AOL soit en charge d'établir le constat en matière de respect de la loi SRU, mais il revient à l'État de mettre en œuvre les sanctions. Cette intervention de l'AOL en matière de constat pourrait même tout à fait porter sur l'effort de construction global et pas uniquement sur celui dédié au logement social.

Mme COSSE

Mme Cosse tient à remercier les participants pour la richesse des débats. Elle partage l'avis de M. Laurent sur l'importance des sujets relatifs à l'hébergement, au parc privé insalubre et au DALO et appelle à des contributions pour ceux qui le souhaitent.

Elle souligne l'importance de pouvoir le moment venu, évoquer ces sujets avec l'État.

Enfin, elle précise qu'une nouvelle réunion sera organisée après les élections pour tenir les participants informés de l'évolution des travaux, dont l'issue est envisagée pour fin juin.

INVITÉS A L'ATELIER DES PARTENAIRES DU 28 MARS 2012

INVITES	Nom	Fonction
ACTION LOGEMENT UESL	Monsieur Eric THUILLEZ	Directeur général
ACTION LOGEMENT UESL	Madame Caroline MACE	Directrice de la prospective, des emplois et services aux CIL
ACTION LOGEMENT UESL	Madame Angélique CHAIDRON	Déléguée territoriale Île-de-France
AFOC	Monsieur Dominique RUFFIE	
AMIF	Michel TEULET	Président
ANIL	Monsieur Claude JEANNEROT	Président
ANIL	Monsieur Bernard VORMS	Directeur
AORIF - Union Sociale pour l'Habitat	Monsieur Stéphane KEITA	Président
AORIF - Union Sociale pour l'Habitat	Monsieur Christophe RABAULT	Directeur général
AORIF - Union Sociale pour l'Habitat	Monsieur Jean-Yves BOISSELEAU	Conseiller technique
Assemblée des Communautés de France - ADCF	Monsieur Daniel DELAVEAU	Président
Assemblée des Communautés de France - ADCF	Monsieur Nicolas PORTIER	Délégué général
Association des Cités du Secours Catholique - ACSC	Monsieur Dominique MANIERE	Directeur Développement Projets
ASTRIA	Monsieur Michel CLAIR	Président
AUORE	Monsieur Pierre COPPEY	Président
AUORE	Monsieur Eric PLIEZ	Directeur général
CAF des Yvelines	Monsieur Alain RICHARD	Président
CAF du Val-de-Marne	Madame Marie-Christine MARSADIE	Présidente
Caisse des Dépôts et Consignations	Monsieur Patrick FRANCOIS	Directeur régional Île-de-France
Caisse des Dépôts et Consignations	Madame Chantal SEDEVIC	Chargée de Développement
Caisse des Dépôts et Consignations	Monsieur Bertrand PARDIJOU	Directeur territorial
Caisse des Dépôts et Consignations	Monsieur Arnaud de CAMBIAIRE	Directeur régional adjoint en charge des Financements
Caisse des Dépôts et Consignations	Madame Nathalie TESSIER	Directrice interrégionale adjointe en charge du Grand Paris
CAPEB	Monsieur Patrick LIEBUS	Président
CAPEB Région Île-de-France	Monsieur Jean-Luc CANEE	Président
CAPEB Paris et Petite Couronne	Monsieur Antony HADJIPANAYOTOU	Président
CESER	Monsieur Jean-Claude BOUCHERAT	Président

CFDT Île-de-France	Monsieur Lahouari BOUBEKEUR	Secrétaire régional
CFDT Île-de-France	Monsieur Jean-Jacques DENIZARD	Délégué régional
CFE-CGC Île-de-France	Monsieur Pierre-Malo HECQUET	Délégué national
CFE-CGC Île-de-France	Monsieur Bernard LACHAUX	Président
CFTC Île-de-France	Monsieur Alex PESIC	Président
CFTC Île-de-France	Monsieur Paul BRAND	Secrétaire général
CGL	Monsieur Michel FRECHET	Président
CGPME Paris	Monsieur Aziz AYOUB	Vice-Président
CGT Île-de-France	Monsieur Jean-Michel BRULEY	Secrétaire
Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris	Monsieur Pierre-Antoine GAILLY	Président
Chambre des Notaires de Paris	Monsieur Christian LEFEBVRE	Président
Chambre régionale d'agriculture d'Île-de-France	Monsieur Hervé BILLET	Président
Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie	Monsieur Yves FOUCHET	Président
Chambre régionale des métiers et de l'artisanat d'Île-de-France	Monsieur Daniel GOUPILLAT	Président
CLCV - Union Régionale Île-de-France	Monsieur Edward WATTEUW	Président
CLLAJ Île-de-France	Madame Arlette BRAQUY	Présidente
CLLAJ Île-de-France	Monsieur Jean-Louis TOMUS	Directeur
CNL Île-de-France	Monsieur Michel MITTENAERE	Président
CA Le Val d'Yerres	Monsieur Nicolas DUPONT-AIGNAN	Président
CA Les lacs de l'Essonne	Monsieur Gabriel AMARD	Président
CA Val et Forêt	Monsieur Alain GOUJON	Président
CA Argenteuil - Bezons	Monsieur Philippe DOUCET	Président
CA Brie Francilienne	Madame Sylvie FUCHS	Présidente
CA Coeur de Seine	Madame Virginie MICHEL-PAULSEN	Président
CA de Cergy-Pontoise	Monsieur Dominique LEFEBVRE	Président
CA Clichy S/ Bois - Montfermeil	Monsieur Xavier LEMOINE	Président
CA de la vallée de la Marne	Monsieur Gilles CARREZ	Président
CA de la Vallée de Montmorency	Monsieur Luc STREHAIANO	Président
CA de Mantes-en-Yvelines	Monsieur Dominique BRAYE	Président
CA de Marne et Gondoire	Monsieur Michel CHARTIER	Président

CA de Saint-Quentin en Yvelines	Monsieur Robert CADALBERT	Président
CA des deux Rives de la Seine	Monsieur Pierre CARDO	Président
CA des Hauts de Bièvre	Monsieur Georges SIFFREDI	Président
CA des Portes de l'Essonne	Monsieur François GARCIA	Président
CA du Haut Val-de-Marne	Monsieur René DESSERT	Président
CA du Mont-Valérien	Monsieur Christian DUPUY	Président
CA du pays de Meaux	Monsieur Jean-François COPE	Président
CA du plateau de Saclay	Monsieur François LAMY	Président
CA du Val d'Orge	Monsieur Olivier LEONHARDT	Président
CA Est Ensemble	Monsieur Bertrand KERN	Président
CA Europ'Essonne	Monsieur Vincent DELAHAYE	Président
CA Evry Centre Essonne	Monsieur Manuel VALLS	Président
CA Grand Paris Seine Ouest	Monsieur Pierre-Christophe BAGUET	Président
CA Grand Paris Seine Ouest	Monsieur Claude GALLANT	Délégué au Logement et bailleurs sociaux
CA Marne et Chantereine	Monsieur Jean-Jacques MARION	Président
CA Melun Val de Seine	Monsieur Bernard GASNOS	Président
CA Melun Val de Seine	Monsieur Bruno SALOU	Directeur de la Politique de la Ville et de l'Habitat
CA Plaine Centrale du Val de Marne	Monsieur Laurent CATHALA	Président
CA Plaine Commune	Monsieur Patrick BRAOUEZEC	Président
CA Seine Essonne	Monsieur Jean-Pierre BECHTER	Président
CA Sénart Val de Seine	Monsieur Georges TRON	Président
CA Sud de Seine	Madame Marie-Hélène AMIABLE	Présidente
CA Val de Bièvre	Madame Patricia TORDJMAN	Présidente
CA Val de France	Monsieur Didier VAILLANT	Président
CC Versailles Grand Parc	Monsieur François de MAZIERES	Président
Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)	Monsieur Jean-Luc CANNEE	Président
Confédération syndicale des familles	Madame Jacqueline CREMIEUX	
Conseil de Paris	Monsieur Bertrand DELANOE	Président
Conseil de Paris	Monsieur Jean-Yves MANO	Maire-adjoint chargé du logement

Conseil général de l'Essonne	Monsieur Jérôme GUEDJ	Président
Conseil général de l'Essonne	Monsieur Frédéric PETITTA	Vice-Président
Conseil général de Seine-et-Marne	Madame Maud TALLET	Déléguée en charge du logement et de l'habitat
Conseil général de Seine-et-Marne	Monsieur Vincent EBLE	Président
Conseil général de Seine-Saint-Denis	Monsieur Claude BARTOLONE	Président Député de Seine-Saint-Denis
Conseil général de Seine-Saint-Denis	Monsieur Stéphane TROUSSEL	Vice-Président
Conseil général des Hauts-de-Seine	Monsieur Patrick DEVEDJIAN	Président
Conseil général des Hauts-de-Seine	Monsieur Alain-Bernard BOULANGER	Vice-Président
Conseil général des Hauts-de-Seine	Monsieur François KOSCIUSCO-MORIZET	Conseiller général
Conseil général des Yvelines	Monsieur Alain SCHMITZ	Président
Conseil général des Yvelines	Monsieur Philippe TAUTOU	Conseiller général
Conseil général du Val-de-Marne	Monsieur Christian FAVIER	Président
Conseil général du Val-de-Marne	Monsieur Jean-Jacques BRIDEY	Vice-Président en charge du Logement
Conseil général du Val-d'Oise	Monsieur Arnaud BAZIN	Président Maire de Persan
Conseil général du Val-d'Oise	Monsieur Georges MOTHRON	Vice-Président
Conseil National des Villes	Madame Catherine BOILLOT	Chargée de mission
Conseil régional de l'ordre des architectes d'Île-de-France	Monsieur Guilhem ROUSTAN	Trésorier
DRIHL Île-de-France	Monsieur Jean-Martin DELORME	Directeur
Droit au Logement (DAL) Paris	Monsieur Jean-Baptiste EYRAUD	Président - Porte-parole
EMMAÜS	Madame Hélène DELACROIX	Présidente
EMMAÜS	Madame Frédérique RASTOLL	
Etablissement Public Foncier des Yvelines	Madame Claude BERTOLINO	Directrice générale
Etablissement Public Foncier des Hauts-de-Seine	Monsieur Philippe GRAND	Directeur général
Etablissement Public Foncier du Val d'Oise	Monsieur LOUDENOT	Directeur général
Etablissement Public Foncier d'Île-de-France	Monsieur Gilles BOUVELOT	Directeur
FAPIL	Monsieur Denis LAURENT	Président
FAPIL	Monsieur Etienne PRIMARD	Administrateur
Fédération bancaire française	Monsieur Patrick STOCKER remplacé par M. Guillaume SOLER	Responsable Logement
Fédération des promoteurs immobiliers d'Île-de-France	Monsieur Claude CAGOL	Vice-Président
Fédération Française du Bâtiment	Monsieur Bernard COLOOS	Directeur aux Affaires économiques, financières et internationales

Fédération Française du Bâtiment	Monsieur Didier RIDORET	Président
Fédération Française du Bâtiment - Région Paris Île-de-France	Monsieur Jean-Louis HULIN	Vice-Président
Fédération Nationale Solidarité Femmes	Madame BIN-HENG	Présidente
Fédération Nationale Solidarité Femmes	Madame Françoise BRIE	Vice-Présidente
Fédération Nationale Solidarité Femmes	Madame Christine CLAMENS	Directrice générale
Fédération régionale des organismes interprofessionnels du logement d'Île-de-France (FROILIF)	Monsieur Stéphane BUFFETAUT	Président
Fédération régionale des travaux publics Île-de-France	Monsieur Eric BERGER	Président
FNAIM Paris Île-de-France	Monsieur Michel TERRIOUX	Délégué Général
FNAIM Paris Île-de-France	Monsieur Gilles RICOUR de BOURGIES	Président
FNARS Île-de-France	Madame MEDOU MARERE	Déléguée Régionale
Fondation Abbé Pierre	Madame Agnès EL-MAJERI	Directrice Mission Ile de France
Fondation Abbé Pierre	Monsieur Joaquim SOARES	Directeur de l'animation territoriale
Fondation Abbé Pierre	Monsieur Patrick DOUTRELIGNE	Délégué général
Fondation Abbé Pierre	Monsieur Christophe ROBERT	
FREHA	Monsieur Jacques OUDOT	Président
GROUPE SNI	Monsieur Thierry BERGEREAU	Directeur
Haut comité pour le Logement des Personnes Défavorisées	Monsieur Bernard LACHARME	Secrétaire Général
ICADE - PROMOTION LOGEMENT	Monsieur Joseph BOCCIARELLI	Directeur territorial Île-de-France
IMMOBILIERE 3F	Monsieur Yves LAFFOUCRIERE	Délégué général
IUP Université Paris 12	Monsieur Jean-Claude DRIANT	Directeur
Les enfants du Canal	Monsieur Christophe LOUIS	Directeur
Mairie de Vincennes	Monsieur Laurent LAFON	Maire
Mairie des Pavillons-sous-Bois	Monsieur Philippe DALLIER	Maire
MEDEF Île-de-France	Monsieur Michel TERRIOUX	Délégué général
NEXITY	Monsieur Alain DININ	Président directeur général
NEXITY	Monsieur Bruno CORINTI	Directeur général
OPDH HAUTS DE SEINE	Monsieur Pierre BOURGOIN	Directeur général
OPH D'AUBERVILLIERS	Monsieur Ugo LANTERNIER	Président
OPH DE SEINE SAINT DENIS	Monsieur Yves NEDELEC	Directeur général
OPH MARNE ET CHANTEREINE HABITAT	Monsieur Jean-Baptiste PATURET	Directeur général

OPH PARIS HABITAT	Monsieur Stéphane DAMBRINE	Directeur général
OPIEVOY	Monsieur Jean-Alain STEINFELD	Directeur général
PARIS METROPOLE	Monsieur Patrick BRAOUEZEC	Président
PARIS METROPOLE	Monsieur Philippe LAURENT	Vice-Président
PARIS METROPOLE	Madame Marie DEKETELAERE-HANNA	Directrice
PARIS METROPOLE	Monsieur Thomas JACQUET-FOURNIER	Chargé de mission
Préfecture de la région Île-de-France	Monsieur Daniel CANEPA	Préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris
RENNES METROPOLE	Monsieur Guy POTIN	Vice-Président délégué à l'Habitat
SA d'HLM BATIGERE IDF	Monsieur Stanislas JOBBE-DUVAL	Directeur général
SA d'HLM EFIDIS	Monsieur Pierre-François GOUIFFES	Président du Directoire
SA d'HLM FRANCE HABITATION	Monsieur Pascal VAN LAETHEM	Directeur général
SA d'HLM ICF LA SABLIERE	Monsieur Jean-Luc VIDON	Directeur général délégué
SA d'HLM LOGEMENT FRANCILIEN	Monsieur Gérard SEIGNE	Président
SA d'HLM LOGEMENT FRANCILIEN	Monsieur Pierre CARLI	Président du Directoire
SA d'HLM OSICA	Monsieur Stéphane KEITA	Directeur Général - Préfet
SAN de Marne la Vallée - Val Maubuée	Monsieur Michel RICART	Président
SAN de Sénart en Essonne	Monsieur Dominique VEROTS	Président
SNAL Île-de-France Picardie	Monsieur Rémi ROCHE	Président
SNAL	Monsieur Benoit CARRERE	Délégué régional
SNAL	Monsieur Hervé GASTAUD	Délégué général adjoint
SOS Habitats et Soins	Madame Gaëlle TELLIER	Déléguée territoriale
SAN de Sénart Ville Nouvelle	Monsieur Jean-Jacques FOURNIER	Président
SAN du Val d'Europe	Monsieur Jean-Paul BALCOU	Président
Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété	Claude SADOON	Président
Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété	Monsieur Michel DULIMON	Administrateur
Union des Syndicats de l'Immobilier (UNIS)	Monsieur Christophe TANAY	Secrétaire général
Union Sociale pour l'Habitat	Monsieur Thierry REPENTIN	Président
Union Sociale pour l'Habitat	Monsieur Denis LANDART	
Union Sociale pour l'Habitat	Madame Dominique DUJOLS	Directrice des relations institutionnelles et du Partenariat Union sociale pour l'habitat
Union Sociale pour l'Habitat	Monsieur Thierry BERT	Délégué général

UNPI Île-de-France	Monsieur Philippe SEMERDJIAN PHEBUS	Président
URAF Île-de-France	Monsieur Alain MILLOTTE	Administrateur
URAVIF	Monsieur Bernard MONNIER	Président
URFJT	Monsieur Jérôme CACCIAGUERRA	Directeur régional
URFJT	Monsieur Patrick HOCHEDÉ	Président
URIOPSS	Monsieur Gérard DELACROIX	Administrateur
URPACT Île-de-France	Monsieur Bruno COGNAT	Président
	Monsieur Vincent RENARD	Expert
	Madame Maud LE HERVET	Expert
	Monsieur Frédéric GILLI	Expert
	Monsieur Laurent DAVEZIES	Expert
	Madame Brigitte FOUILLAND	Expert
	Monsieur Patrick LE GALES	Expert
	Monsieur Philippe ESTEBE	Expert
	Monsieur Michel MOUILLART	Expert
	Monsieur Daniel BEHAR	Expert
	Madame Fanny BUGEJA	Expert
	Monsieur Julien DAMON	Expert
	Madame Sylvie FOL	Expert

**CONTRIBUTIONS DE PARTENAIRES AU DÉBAT
SUR LA GOUVERNANCE DU LOGEMENT**

AORIF

Ordre des Architectes en Île-de-France

Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) en Île-de-France

Bureau de l'AORIF du 17 janvier 2012

**Etude de l'IAU Ile-de-France relative à la mise en place
d'une autorité organisatrice du logement
Préparation de l'audition du président de l'AORIF**

D/AORIF 12/01/12

Préambule

Le Conseil régional dans sa délibération cadre votée en février 2011 (CR 09-11), a décidé de réaliser une étude relative à la mise en œuvre d'une autorité organisatrice du logement en Ile-de-France. Cette étude à vocation opérationnelle vise à éclairer le conseil régional et ses partenaires sur les enjeux d'organisation en matière de logement dans le contexte francilien de crise du logement, et face au constat d'une organisation institutionnelle complexe mobilisant 5 niveaux de collectivités publiques (Etat, conseil régional, conseil généraux, intercommunalités, communes).

Le Conseil régional a confié la réalisation de cette étude à l'IAU Ile-de-France, qui va mener une série d'auditions auprès d'acteurs du logement.

Dans ce cadre l'IAU Ile-de-France a sollicité le président de l'AORIF pour l'interviewer.

En préparation à cette audition, il est proposé au bureau un temps de débat pour partager les éléments de positionnement de l'AORIF à porter par son président.

Pour cela un support de travail est soumis au bureau. Il s'appuie notamment sur les travaux conduits en 2007 par les instances de l'AORIF, actualisés pour tenir compte :

- de la dégradation de la conjoncture, avec le déclenchement d'une crise économique et sociale venant aggraver les effets de la crise du logement préexistante ;
- de nouvelles politiques publiques intervenus depuis, avec la loi sur le « Grand Paris », la fin du plan de cohésion sociale et du plan de relance, la mise en œuvre du DALO et le lancement d'une politique du « logement d'abord ».

Il est rappelé que les travaux de 2007 avaient donné lieu à la publication d'un livre blanc intitulé « La gouvernance des politiques d'aménagement et d'habitat en Ile-de-France : la nécessité d'un dispositif adapté pour répondre à la crise francilienne du logement », dont les principales orientations restent largement d'actualité.

Éléments de positionnement

Les opérateurs du logement social se sont engagés pour la mise en œuvre des politiques publiques du logement destinées à résorber la grave crise du logement que connaît l’Île-de-France, selon trois axes :

- le développement de l’offre ;
- la rénovation urbaine ;
- la mise en œuvre du droit au logement.

Mais il existe en Île-de-France un risque très fort d’échec des opérateurs et par voie de conséquence des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de ces politiques du fait :

- de la situation de crise que connaît l’agglomération francilienne, en matière de logement, depuis plus d’une décennie, aggravée par l’irruption d’une crise économique et sociale ;
- de la complexité du système d’action publique francilien qui est construit sur 5 niveaux de collectivités publiques (l’État, le conseil régional, les conseils généraux, les intercommunalités et les communes), entre lesquels sont réparties les compétences nécessaires à la mise en œuvre de politiques cohérentes d’urbanisme, d’habitat et de logement.

Les opérateurs du logement social attendent donc, des pouvoirs publics, qu’ils s’organisent pour réunir les conditions de gouvernance indispensables pour la tenue des engagements pris :

- la définition sur les territoires d’objectifs de production de logements en cohérence avec les ambitions de la loi « Grand Paris », et avec le programme de rénovation urbaine ; ce qui nécessite d’articuler entre eux les différents documents de planification urbaine et de programmation de l’habitat, aux différentes échelles territoriales. Ceci, en particulier, afin d’éviter « qu’en bout de chaîne » les PLU apparaissent manifestement en décalage avec l’objectifs de construction de 70 000 logements par an ;
- la mise en cohérence des financements des différentes collectivités publiques, tant dans leurs modalités financières, que dans les conditions techniques et environnementales qui y sont associées ;
- enfin, l’harmonisation et la mise en cohérence à l’échelle de l’agglomération francilienne des différents dispositifs destinés à concourir à la mise en œuvre du droit au logement au sens large (ACD, PDALPD, FSL, SIAO, DALO, ASLL, AVDL ...), notamment en matière de critères de priorité et de régulation de l’effort entre les territoires et entre les opérateurs.

L’AORIF, respectueuse des prérogatives de la puissance publique, notamment en ce qui concerne l’organisation des pouvoirs politiques, a souhaité construire des propositions assises sur la légitimité des opérateurs du logement social dans leur dialogue avec les pouvoirs publics, propositions qui constituent de fait un socle de conditions « a minima ».

Les propositions de l’AORIF se traduisent par la formalisation vis à vis des pouvoirs publics, de trois grandes attentes des opérateurs, pour mener à bien leur mission, étant bien entendu que ces attentes ne s’expriment pas en terme de choix qui pourraient être faits par les

acteurs politiques quant à l'organisation de la gouvernance institutionnelle et à la répartition des compétences, choix qui sont de leur seul ressort.

1 - des objectifs de construction sur les territoires d'action publique rendus cohérents avec les ambitions du « Grand Paris » par « l'articulation » des documents de planification urbaine, de programmation habitat, et des nouveaux contrats de développement territorial

Un consensus entre tous les acteurs en charge de l'habitat se dégage en terme d'objectif global de construction libre et sociale, de reconstitution de l'offre dans les projets de renouvellement urbain, et en terme d'objectif de répartition équilibrée du parc social en particulier. Reste cependant, que les outils d'urbanisme ou les outils d'orientation et de programmation ne s'articulent pas correctement les uns avec les autres, et ne permettent pas aux opérateurs et, par voie de conséquence aux pouvoirs publics, de mener à bien une politique d'aménagement et d'habitat cohérente au niveau de l'agglomération francilienne. La première réponse à apporter est d'articuler entre eux des outils aujourd'hui dispersés en matière d'urbanisme et d'habitat, et répartis à des échelles territoriales multiples.

2 - une mise en cohérence des financements du logement, tant entre les financeurs, qu'avec les objectifs globaux de construction

Compte tenu, d'une part de la multiplicité des partenaires qui interviennent, sans toujours une grande cohérence, dans le financement du logement social francilien, et, d'autre part de la difficulté croissante à monter les opérations dans un contexte de crise du logement, de rareté et de cherté du foncier, de contraintes budgétaires des collectivités publiques, il existe, pour les organismes sociaux, un fort besoin d'une véritable articulation des aides à l'habitat provenant des différents acteurs. Il conviendrait qu'elles soient tout à la fois :

- complémentaires (afin d'assurer les équilibres d'opérations) ;
- et cohérentes entre elles (pour assurer un véritable effet de levier financier et la rapidité des montages de dossier).

Il est ainsi nécessaire et urgent :

- que soit discuté et arrêté, entre les différents acteurs du financement du logement, un socle commun de leurs politiques d'aides à l'habitat, c'est-à-dire des conditions d'intervention et des exigences techniques et environnementales minimales, partagées par tous (un même référentiel développement durable, de mêmes exigences techniques minimales en matière de mode de chauffage, définition d'une réhabilitation, etc.) ;
- que soient ensuite définis par chaque acteur, sur la base de ce socle commun, des moyens sur le court et moyen terme (des montants d'aides au logement par type de produit, un budget total pluriannuel d'intervention) ;
- et que soit laissée la possibilité à chaque acteur de verser des aides supplémentaires, des « bonus », au-delà de ce socle commun, si des prestations supplémentaires sont proposées par un organisme sur un produit et que ces prestations correspondent aux politiques spécifiques que souhaite mener chacun des acteurs (aide par exemple aux « très grands logements », aide aux logements directement adaptés à des personnes à mobilité réduite, aide supplémentaire si le produit répond à des exigences environnementales plus exigeantes, etc.) ;

- enfin, il serait intéressant que l'ensemble de ces dispositions soit repris dans le cadre d'un contrat pluriannuel global d'objectif, donnant de la visibilité aux acteurs.

3 - une harmonisation à l'échelle de l'agglomération francilienne des modalités de mise en œuvre du droit au logement au sens large

Hormis la question de l'échelle territoriale, la notion de gouvernance renvoie aux notions de responsabilité, de pilotage et d'articulation. Dans le domaine des politiques sociales en Ile-de-France, une étude portant sur le thème des publics prioritaires, menée par l'AORIF, a permis de soulever les difficultés générées par l'empilement des dispositifs, et l'absence de pilotage global des politiques visant le logement des personnes défavorisées. Dans ce contexte la question de la mixité sociale et de la régulation de l'effort entre les territoires ainsi qu'entre les acteurs, est très mal prise en compte, et fait supporter aux organismes des risques de spécialisation renforcée de leur parc. De même sont occultés les besoins des catégories de population qui, tout en étant intégrées socialement et économiquement, ne sont pas en mesure d'accéder au parc privé compte tenu de l'inflation des loyers libres, et des prix de l'immobilier.

Cette évolution entraîne dans certains cas une mise en concurrence des dispositifs et des publics entre eux, source d'inefficacité. L'AORIF demande une remise à plat des différents dispositifs, d'une articulation entre chacun, voire d'une rationalisation. Les accords collectifs départementaux doivent-ils ainsi se maintenir alors même que les SIAO se mettent en place, qu'ils sont directement concurrencés par les publics reconnus « prioritaires et urgents » par les commissions de médiation DALO, et que le fichier d'enregistrement de la demande devrait faciliter le repérage de ces situations « fragiles » ?

Il s'agit également de prôner une forme d'harmonisation au niveau régional. En effet, de nombreuses disparités sont observées. A situation égale, traitement inégal... ceci se constate au quotidien, y compris dans le cadre de la mise en œuvre de politiques nationales. Le DALO en est un parfait exemple (disparités des pratiques des COMED). L'AORIF propose une définition des publics prioritaires, sur la base d'un socle commun à l'échelon régional.

De nombreuses réformes ont conduit à décentraliser un certain nombre de missions. Cette décentralisation s'est faite parfois sans prévoir les modalités de contrôle ou d'évaluation suffisamment poussées pour s'assurer de l'efficacité des interventions. L'exemple du FSL peut être cité. Au regard d'un certain nombre de dérives, l'Etat met en place actuellement un dispositif d'AVDL, concurrençant directement les mesures d'ASLL financées par les FSL. Quid de l'articulation entre les deux dispositifs ?

Enfin, dans le contexte du logement d'abord, l'Etat a initié récemment la mise en place de SIAO (système intégré d'accueil et d'orientation), plates-formes en charge de l'observation des besoins et du rapprochement offre/demande en matière d'hébergement. Ces nouvelles structures interviennent à l'échelon départemental, et ont pour mission de rationaliser la mobilisation des places d'hébergement et de favoriser l'accès au logement autonome. Quel lien avec le Plan Départemental Logement pour les plus Démunis ? Ne faut-il pas redynamiser les PDLPD, instance partenariale, et leur redonner les moyens d'exercer une mission de régulation et de pilotage des dispositifs au niveau local ?

en Île-de-France le 20 mars 2012
l'Ordre des architectes

Groupe de travail Logement Texte de la Contribution

DES LOGEMENTS, MAIS PAS SEULEMENT...

Alors que nous pourrions nous réjouir de voir la question du logement abordée par la quasi-totalité des candidats aux élections présidentielles, nous ne pouvons cependant pas considérer que les solutions proposées permettront une amélioration durable de la ville et de l'habitat.

Les objectifs politiques affichés visent principalement à augmenter le nombre de mise en chantier, en libérant du foncier, en renforçant la loi SRU ou en jouant au mieux sur le parc existant. Il s'agit de mesures d'urgence destinées à pallier un manque croissant de logements. Dans un pays où les collectivités sont trois fois plus nombreuses que la moyenne européenne, la tendance naturelle à la compétition, à la course au chiffre diminue l'efficacité des politiques du logement. En Île-de-France, la question est particulièrement aiguë comme en témoignent les débats sur l'avenir de la métropole.

Penser le logement, c'est penser la ville de demain.

Nous ne pouvons réduire la question du logement à une simple question de quantité en faisant abstraction du cadre de vie impliqué.

Il est pourtant légitime de parler de chiffres, lorsque la Fondation Abbé Pierre évalue le nombre de personnes mal-logées à hauteur de 4 millions.

Aborder la question sous l'angle du "mal logement", du logement trop rare, insalubre, inadapté, mal pensé mais aussi déconnecté, ghettoisé, isolé, sans contact avec la ville, constitue un début de réponse.

L'efficacité est un devoir. Le moindre mètre carré de logement doit être produit avec une précision chirurgicale, avec des moyens en rapport avec la difficulté de la tâche, en tout état de cause nettement insuffisants aujourd'hui.

1

Groupe de travail Logement évolution de la contribution/20 mars 2012

Après avoir œuvré à la compréhension et à l'acceptation de la densité, après avoir contribué à la réflexion sur le Schéma Directeur d'Ile de France, après avoir intéressé le grand public à la question de l'habitat *Vu de l'intérieur*, les architectes d'Ile de France s'invitent dans le débat électoral et affirment qu'aucun projet de politique du logement ne sera crédible s'il ne porte pas au même niveau l'objectif quantitatif et qualitatif.

Il faut se poser les bonnes questions :

Construire plus de logements, mais construire où, pour qui et comment ?

Nous souhaitons aujourd'hui appeler une politique du logement responsable qui permette de :

Construire où il faut
Maîtriser l'étalement urbain
Fabriquer de la ville
Créer la solidarité territoriale

Répondre à des besoins précis
Mieux cibler les aides de l'État
Développer et diffuser les outils de connaissance du territoire
Investir les citoyens dans la maîtrise de leur cadre bâti

Construire durablement
Encourager l'innovation dans l'habitat et les formes urbaines
Assouplir les réglementations
Créer un espace public de qualité.

CONSTRUIRE MAIS PAS N'IMPORTE OU

L'objectif politique de construction de 500 000 logements par an permettrait de résorber une situation de pénurie héritée de la décennie 1975 à 1985, sans pour autant mettre fin à une situation absurde : aujourd'hui, malgré une augmentation du nombre de logements supérieure à celui de la population, à cause de politiques de relance mal ciblées, la discontinuité de l'offre ne permet pas de répondre à la demande des classes moyennes en site urbain alors que l'offre de « logements investisseurs » située dans des zones de marchés déprimés peinent à trouver preneurs.
- Les grands bassins d'emplois n'offrent pas de logements accessibles aux employés,

- les grands centres universitaires n'ont pas l'hébergement pour les étudiants
- là où il n'y a aucune intensité urbaine, l'investissement immobilier occasionne éloignement et étalement.

Un développement durable

L'occupation du territoire français est parmi les moins denses d'Europe. Pour en finir avec un désert français parsemé des zones hyperdenses, congestionnées, il faut savoir développer en préservant.

Le développement doit être soigneusement encadré afin que les zones à urbaniser, à densifier ou à sanctuariser ne soient plus choisies par des mécaniques spéculatives, des investissements aveugles ou des réflexes protectionnistes.

La recherche d'économie de l'effort collectif, de solidarité territoriale, de maîtrise de la consommation du territoire, doivent être les moteurs d'un développement durable du territoire.

Un besoin correctement identifié, une offre bien localisée

L'offre doit être une réponse à des besoins précisément identifiés, localisés et reliant les problématiques de logement, emploi, éducation, formation, structure de transport sur une échelle de territoire adaptée. Une politique du logement réactive doit s'appuyer sur une parfaite connaissance des réalités locales.

Renforcer les méthodes d'analyse et de connaissance du territoire et multiplier les études urbaines.

Nouveaux territoires

Pour désamorcer la pression foncière des zones hyperdenses, il faut également créer de nouvelles conditions d'intensité urbaine en **investissant massivement dans des territoires périurbains délaissés et en développant de nouveaux territoires aux composantes équilibrées.**

Proximité et d'accessibilité.

Le logement doit s'inscrire dans un ensemble de structures et de services adaptés. L'intégration du logement ne peut pas se faire sans le développement de dessertes par les transports en commun qui doivent faciliter l'accès aux équipements, aux services, aux bassins d'emplois, et tout ce qui constitue la richesse du tissu urbain.

Il faut investir dans l'équipement du territoire au même rythme que dans la construction de logements

DES LOGEMENTS POUR QUI?

Un déficit de culture partagée sur tous les sujets liés à l'organisation de l'espace est à l'origine du manque de résultats des politiques d'aménagement du territoire.

Le logement est un droit opposable, il participe à la fabrique du territoire, il est créateur de lien social ; en cela il doit répondre aux attentes de toutes les composantes de la société et en être son reflet parfait.

Il s'agit non seulement de désamorcer la crise immobilière, mais également de retrouver la liberté du parcours résidentiel, faciliter le regroupement familial, favoriser le vivre ensemble, renouveler un parc érigé et permettre à tous l'accès au confort.

Investir les citoyens dans la maîtrise de leur cadre bâti

Pour une politique adaptée à la réalité du terrain, la mobilisation de tous est nécessaire.

Il faut des habitants et des usagers impliqués dans la conception de leur cadre de vie, dans les politiques de la ville, soutenant la position et le travail des architectes et autres acteurs de la construction.

Pour que les énergies participatives trouvent un relais efficace dans l'organisation des grands courants de société, il faut une société civile investie, formée, informée et compétente.

Enseigner l'architecture dès le plus jeune âge et inciter la diffusion large de la culture de l'espace et de la ville.

Une politique territoriale lisible par tous

La mise à disposition de tous d'outils gratuits permettant une bonne compréhension du territoire, de son développement, de sa pratique, la situation de l'emploi, les disponibilités foncières, l'offre de logements, est une garantie de réussite des politiques territoriales.

Développer et mettre à disposition de tous des outils de compréhension et de pratique du territoire.

Mieux cibler les aides de l'État

La question de la gouvernance et de l'échelle du territoire est déterminante.

Les grands choix de société sur la question du territoire, son développement, son accessibilité, son équipement, sa préservation, doivent être assumés et fortement impulsés par une politique nationale et des aides publiques à la hauteur.

Les conditions de son application locale doivent être définies et maîtrisées par les collectivités qui ont la connaissance et la maîtrise du terrain.

Il faut simplifier les chaînes de décisions et définir des échelles de gouvernance adaptées à chaque facette de l'aménagement du territoire, le transport, l'emploi, le logement,...

L'échelon régional est pertinent pour les compétences telles que le transport et le développement économique, les intercommunalités pour la maîtrise de projets locaux comme l'architecture et l'urbanisme. Les lois sur la solidarité et le renouvellement urbain non négociables, doivent s'appliquer sans distinction sur l'ensemble du territoire national.

Les aides doivent être calibrées et distribuées sous la responsabilité des échelons locaux en s'appuyant sur des structures professionnelles compétentes.

CONSTRUIRE MAINTENANT ET DURABLEMENT

Nous avons étendu les zones urbaines au rythme des afflux de population et au détriment des terres agricoles. Avec le pavillonnaire, nous avons gelé de manière durable les franges urbaines nécessaires à la respiration et aujourd'hui irrécupérables pour la ville. Le secteur du bâtiment reste un des plus difficiles à faire évoluer.

Pour construire plus et mieux, nous devons changer notre mode de consommation du territoire et des ressources naturelles.

L'innovation dans l'habitat

L'effort dans la recherche d'économie des ressources naturelles ne doit pas être entravé par des rigidités réglementaires.

L'État doit encourager la construction de logements sociaux, renforcer les procédures d'incitation à l'innovation à l'attention des architectes, des industriels et autres acteurs de la construction, encourager les opérations exemplaires en terme de qualité architecturale, environnementale, énergétique, d'insertions urbaines, d'accessibilité et de mixité.

Il est possible de valoriser la qualité architecturale et urbaine en attribuant les aides publiques en fonction de la qualité.

Nous proposons la création d'une surface de plancher pondérée, intégrant dans le calcul des aides allouées par l'État des critères architecturaux, urbains, environnementaux et énergétiques précis.

Une réglementation réinterrogée

Il est fondamental que chacun puisse se loger dignement et ce, quelles que soient ses difficultés personnelles (financières ou handicap). La période de crise économique que nous traversons, jumelée aux situations de handicap et de vieillissement de la population invite à réfléchir à des logements adaptés et accessibles accompagnant les parcours de vie. Le logement doit être en mesure de s'adapter aux évolutions de la famille, de la société et des technologies.

Pour cela il est nécessaire de développer une réflexion prospective sur les modes d'habiter libérée des contraintes réglementaires.
Il faut introduire dans les normes des variables d'ajustement évaluées par des commissions de professionnels, qui garantissent accessibilité et qualité du cadre de vie pour tous.

Des formes urbaines nouvelles

La réflexion sur les nouvelles formes urbaines permet d'interroger les limites du collectif et de développer de nouvelles formes d'habitat telles que l'intermédiaire ou l'individuel dense. La ville dense est une ville qui offre l'effort collectif au plus grand nombre.

Il faut analyser l'idéal individuel pour enrichir l'offre collective sans pour autant ériger la densité comme l'unique objectif vertueux ni tourner le dos aux aspirations individuelles.

Le pavillonnaire peut s'envisager s'il est cadré dans un projet urbain à long terme et que son évolution, sa densification ont été planifiées.

Il faut investir dans la recherche urbaine. Pour la richesse de l'offre, il est nécessaire d'adapter formes et densités aux particularités locales et au projet global de ville.

Un espace public de qualité

Chacun attend de son logement une protection, un lieu accueillant, agréable, qui puisse répondre aux besoins changeants de la vie, mais il doit également être proche des infrastructures de transports, de services et des zones d'emplois.

Le logement génère des problématiques qui échappent à sa simple conception.

La société attend également beaucoup du logement, qu'il prenne en charge les tensions sociales, la sécurité, le vieillissement de la population, la question énergétique, environnementale et territoriale, tout en garantissant la qualité de vie à laquelle chacun peut prétendre.

La qualité de l'espace public est indissociable de l'offre de logement:
L'intensification urbaine n'est envisageable que si elle est accompagnée d'une réflexion sur l'espace public créateur de liens sociaux.

Contribution FNSF/ territoire Ile de France⁵³ **« Atelier « gouvernance du logement » »**

Depuis plusieurs années, les associations membres de la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) en Ile de France ont alerté les pouvoirs publics sur le logement, un des éléments essentiels dans le parcours de sortie de la violence conjugale pour les femmes concernées.

En 2007, deux associations « l'Escale » (92) et « le relais de Sénart » (77), toutes deux, gérant des accueils hors hébergement et des centres d'hébergement, ont réalisé, avec l'appui du Conseil régional, une étude puis une conférence sur les freins au relogement des femmes, avec ou sans enfants et accompagnées dans les différentes structures. Une convention associant le Conseil régional, l'AORIF et la FNSF depuis 2010, finalise un partenariat permettant aux femmes suivies ou hébergées et dont la situation correspond à des critères précis, de pouvoir bénéficier d'un logement.

Quels sont les différents freins qui rendent difficiles le relogement des femmes ?

Une image négative des femmes victimes de violences conjugales

Les freins ne sont pas seulement imputables à la crise du logement, Ils proviennent également des représentations négatives ou erronées sur les mécanismes des violences et de la situation des femmes qui les ont subies. À titre d'exemple, certaines femmes peuvent se trouver en situation de surendettement suite à des violences économiques (confiscation des ressources, violences exercées par le conjoint pour signer des crédits). Les capacités des femmes précarisées par la violence mais qui ont réussi à en sortir, en bénéficiant souvent d'un accompagnement par les associations spécialisées, sont minimisées, alors que la majorité d'entre elles peuvent, assurer le paiement de leur loyer. Leur présence en habitat collectif n'est pas souhaitée à cause de troubles de voisinage que pourrait provoquer l'agresseur. La responsabilité des violences est donc à nouveau inversée.

Une méconnaissance du travail des associations spécialisées

Les femmes accueillies dans nos structures sont accompagnées de façon globale et spécifique : les associations spécialisées du réseau Solidarité Femmes proposent un accompagnement à la fois psychologique, juridique et social mais aussi basé sur la compréhension par les femmes des inégalités de genre et leurs droits fondamentaux. Il s'agit de prendre en compte leurs difficultés et toutes les conséquences des violences (sur leur santé physique, psychique, sur le plan socio-économique et juridique et pour reprendre confiance en elles, retrouver leur autonomie, assumer leur responsabilité.

Les femmes ont souvent besoin d'un hébergement, en particulier lorsqu'elles sont en danger ou doivent quitter le domicile dans l'urgence. Mais les centres d'hébergement dédiés aux femmes victimes de violences sont en nombre insuffisant. Diminuer les délais d'attente est rendu possible grâce à une offre de logements permettant de libérer des places et d'accueillir d'autres femmes.

⁵³ Sur 68 associations du réseau Solidarité Femmes, 14 se trouvent en Ile de France

Des obstacles administratifs et institutionnels

Pour devenir locataire d'un nouveau logement, il est souvent exigé que les femmes soient libérées de leurs obligations antérieures. La durée des procédures juridiques souvent très longue rend complexe la désolidarisation du bail, du paiement du loyer et/ou des dettes.

Le coût du loyer

Les femmes relogées assurent le paiement du loyer même avec des ressources modestes : c'est une de leurs priorités quand elles ont la maîtrise de leur vie et de leur budget familial. Les associations qui accompagnent les femmes constatent que les impayés de loyers pouvaient justement être liés à une situation de violences conjugales.

Les publics prioritaires sont en concurrence face à la pénurie de logements sociaux adaptés et à de faibles ressources.

Comment remédier à ces difficultés ?

Reconnaitre les violences faites aux femmes conjugales comme un fait de société grave, et lutter contre cette discrimination en proposant une offre de logements adaptée

L'accès au logement est une mesure essentielle pour permettre aux femmes de se reconstruire et de quitter un parcours de violence, elle fait partie du droit à la sécurité et à la réparation des préjudices subis.

Sensibiliser et/ou former les bailleurs sociaux, les acteurs du logement afin de faire évoluer les stéréotypes sur les inégalités femmes hommes et sur les femmes victimes de violences et favoriser la reconnaissance de la capacité des femmes à rebondir et « prendre en main » leur situation. Il s'agit aussi de connaître les mécanismes de la violence, les parcours résidentiels, le travail des associations.

Développer un réseau de bailleurs et d'élus engagés qui s'engagent contre les violences faites aux femmes et considèrent le relogement comme une étape vers la sortie des violences

Créer des liens étroits entre les élus, les bailleurs, les services logements, les associations pour créer une offre de logements avec des loyers adaptés aux situations, lever les freins au logement des femmes victimes de violences, réserver une offre prioritaire pour les situations de violences faites aux femmes (sous forme de conventions).

Gouvernance de la métropole londonienne et du logement

Le Grand Londres est une région gouvernée par la Greater London Authority (GLA). Il compte, mi 2010, 7,83 millions d'habitants (population résidente) répartis dans 32 boroughs plus la City de Londres (collectivité au statut particulier). Les boroughs londoniens sont le deuxième niveau de collectivités locales à Londres. Ils peuvent élire un maire, à la différence des districts classiques. Leur taille moyenne est de 250 000 habitants. Ces 33 boroughs sont représentés dans une association puissante, London Councils qui représente leurs intérêts auprès de la GLA et du gouvernement. L'État est présent à travers le Government Office for London (GOL).

Greater London Authority

Créée en 2000, la GLA se trouve sous l'autorité d'un Maire dont l'élection directe se fait au suffrage universel.

Une Assemblée du Grand Londres de 25 membres est élue également au suffrage universel direct et exerce un contre-pouvoir limité. Elle examine les décisions du Maire et son budget.

Le Maire et l'Assemblée ne sont pas responsables l'un de l'autre.

Le Maire élabore les stratégies métropolitaines du Grand Londres au travers de stratégies thématiques (transports, développement économique, police, sécurité et incendie) qui sont mises en œuvre par les grandes agences qui dépendent de la GLA (la London Development Agency - LDA - a été intégrée à la GLA à laquelle ont été transférées ses fonctions de régénération urbaine).

London Plan, document stratégique et opérationnel

Le Maire élabore le London Plan, document de planification stratégique pour le développement du Grand Londres en matière de transport, de développement économique, social et environnemental à l'horizon de 15-20 ans. « *Il comprend des orientations générales comme par exemple les grandes zones de développement mais il peut aussi inclure des règles précises comme en matière de densité ou des objectifs chiffrés détaillés par borough en matière de construction de logements ou de gestion de déchets*⁵⁴ ». Cela lui donne un double caractère : stratégique et opérationnel.

L'élaboration du London Plan se fait en très large concertation avec les partenaires du Grand Londres et notamment les boroughs. Il est présenté à un groupe d'experts indépendants qui auditionne les parties intéressées au cours de nombreuses réunions publiques et qui produit ensuite un rapport qui a beaucoup de poids. La GLA peut ne pas suivre toutes ses recommandations mais doit justifier tout écart significatif par rapport aux recommandations. Le

⁵⁴ Michel Salem-Sermanet « Les stratégies du Grand Londres en matière de logement et d'urbanisme » in « Regards croisés Métropoles Européennes, Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, La Randstad ». Paris Projet 38, 2008, APUR.

Maire approuve le London Plan. L'État peut exiger des modifications si le London Plan est en contradiction avec des politiques nationales..

Le London Plan est le document de référence des agences du GLA et s'impose aux boroughs dont les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec lui.

Système d'urbanisme entre la GLA et les Boroughs

Chaque borough établit son « local development framework » (LDF) - équivalent du PLU - qui doit être « *in conformity* » avec le London Plan.

Mais les zonages sont moins détaillés que dans les PLU car les boroughs sont plus grands que les communes françaises et plus de place est laissée aux appréciations au cas par cas.

Les boroughs sont tenus d'identifier leurs capacités foncières à accueillir du logement, de faire un état des lieux du marché du logement pour appréhender les besoins en logement et de mener un travail prospectif à dix ans pour connaître le nombre de logements qui pourront être accueillis sur leur territoire.

Les boroughs délivrent les permis de construire (PC) sauf dans le cas de projets dits stratégiques sur lesquels la GLA a un droit de regard : permis de plus de 500 logements ou hauteur d'immeuble supérieure à 30 m. La GLA examine alors les projets et éventuellement instruit les permis de construire. Le maire peut exercer un droit de veto.

La GLA peut également instruire les PC en cas d'opération supérieure à 150 logements ou si le borough ne respecte pas ses obligations de construction, notamment en matière de logements sociaux ou abordables. Dans ce dernier cas, elle peut se substituer au borough et négocier directement avec les promoteurs privés.

Ce dispositif a été institué pour que la GLA n'ait pas seulement la responsabilité de la stratégie mais également celle de sa mise en œuvre.

À la grande différence des PLU, les LDF ne sont pas opposables. Ils donnent de grandes orientations de politiques générales à partir desquelles les boroughs doivent négocier avec les « développeurs » privés, maîtres d'ouvrage des opérations.

Gouvernance du logement

L'État reste responsable de la législation et des investissements dans le logement social qu'il finance à travers des subventions nationales attribuées à chacune des régions et fixées pour trois ans. Il est aussi responsable du système d'allocation logement⁵⁵. Mais la gouvernance du logement dans le Grand Londres a été modifiée en faveur d'une régionalisation de la politique nationale. La GLA bénéficie ainsi de nouvelles compétences.

Volet logement du London Plan

Le London Plan comporte un volet logement qui s'impose aux documents d'urbanisme des boroughs qui doivent être mis en conformité avec ce volet logement.

⁵⁵Le système d'allocation logement était très généreux jusqu'à la réforme du plafonnement de l'allocation logement qui a été mise en place en janvier 2012 et prend effet à la signature des nouveaux baux. Mais son impact commence à se faire sentir. Des familles défavorisées quittent les logements des quartiers chers dans lesquels elles habitaient, le plafonnement de l'allocation logement ne leur permettant plus d'acquitter le loyer restant après allocation dont le niveau a pu augmenter très sévèrement.

En amont de ce volet logement, la GLA a dû mener une étude recensant la capacité d'accueil de nouveaux logements à l'échelle du Grand Londres. Elle l'a fait en partenariat avec les boroughs. Le document a identifié quatre types de sites : des sites d'opportunité, des sites à densifier, des sites de régénération et des sites de croissance, sur lesquels la capacité totale de logements était estimée à 315 000 logements sur 10 ans.

- Le London Plan fixe un objectif annuel de construction, décliné en objectif annuel par borough et chaque LDF doit s'y conformer (rapport de compatibilité). Le LDF doit dresser une liste précise de terrains pour atteindre les objectifs à 5, 10 voire 15 ans et l'actualiser chaque année.
(objectif initial en 2004: 23 000 nouveaux logements ; en 2007 : 30 500)
- Le London Plan donne obligation à chaque borough de réaliser des objectifs chiffrés de logements sociaux, qui sont négociés avec chacun des boroughs. Ce dispositif a remplacé le précédent qui imposait 35 % de logements sociaux et 15% d'accession sociale à la propriété dans tout programme à partir de 10 logements.

Ces objectifs doivent être transcrits dans les LDF des boroughs.

London Housing Strategy

La London Housing Strategy (LHS) est obligatoire depuis le GLA Act de 2007. Elle est pilotée par le maire de Londres. Les boroughs et l'État sont étroitement associés à son élaboration. Il y a une très forte interdépendance entre la LHS et les autres stratégies du Maire, le London Plan restant le document de référence. La LHS fixe les objectifs à atteindre et un mode opératoire commun aux acteurs du logement. Et surtout, les décisions de financement sont prises sur les critères qu'elle fixe.

La première LHS a été publiée en février 2010. À côté d'orientations et d'objectifs à moyen et long terme, elle a ciblé particulièrement les investissements pour la période 2008-2011. Elle a été mise en révision et soumise au public en décembre 2011.

Les boroughs peuvent élaborer une stratégie locale de logement compatible (« *in general conformity* ») avec la LHS.

Au-delà de ce qui existe dans le London Plan en termes de logements, la LHS indique :

- des objectifs détaillés sur la taille des logements, des critères environnementaux, ...
- des règles d'attribution des logements sociaux (une partie des attributions sont mises dans un pot commun pour faciliter la mobilité dans le Grand Londres),
- des orientations générales en matière de renouvellement urbain, de droit au logement, ...

Mais les attributions de logements sociaux et la mise en œuvre du droit au logement relèvent presque exclusivement du niveau local.

Les attributions sont décidées :

- dans le parc social dont ils sont propriétaires à 100 % par les boroughs
- dans le parc propriété des bailleurs sociaux (Housing Associations) : en général à 100 % par les boroughs pour le premier peuplement et après à 50/50 par les boroughs et les bailleurs.

Le droit au logement est de l'entière responsabilité des boroughs.

Financement du logement abordable et de l'accession sociale à la propriété avant le « Localism Act » de 2011

Le financement du logement abordable (social, accession sociale, intermédiaire) est de la responsabilité d'une agence centrale du logement : la Homes and Community Agency (la HCA a remplacé la Housing Corporation) qui dispose d'un budget important (1,9 Mds de livres pour l'année 2007-2008) à répartir entre les 9 régions britanniques.

Depuis le GLA Act, c'est la GLA qui définit, pour la région de Londres, les orientations pour l'utilisation de ce fonds. À partir de 2009, elle préside même un conseil de la HCA dédié à la région de Londres et peu à peu tend à prendre le contrôle du financement du logement abordable. Ce rôle est important puisque le conseil londonien de la HCA perçoit 45 % du financement global du logement abordable.

À partir du 1^{er} avril 2012, mise en application du Localism Act : logement et décentralisation

Le Maire devient directement responsable de la stratégie pour le logement, la régénération urbaine et le développement économique de la capitale. Le Localism Act délègue au Maire les pouvoirs et les responsabilités de la HCA, retirant à cette dernière ses pouvoirs dans la capitale et supprimant les restrictions légales des dépenses de logement qui étaient imposées au Maire. Ces pouvoirs vont donc être exercés directement au sein de la GLA, sous l'autorité du Maire, et non plus par un organisme extérieur.

Un nouveau département « Housing and Land Department » va être créé dans la GLA, réunissant les compétences et les responsabilités en matière de logement et de foncier de la GLA, de la LDA et de la HCA pour Londres.

Par ailleurs, un nouveau « London Housing Board » remplacera le conseil de la HCA dédié à Londres dans lequel les membres désignés par le Maire et les représentants des boroughs seront à parité. Ce Conseil veillera aux investissements et aux livraisons de logements, au regard du plan d'investissement de la LHS. Pour que la stratégie du logement réussisse, le Maire compte beaucoup sur un travail partenarial effectif, notamment avec les boroughs qui devront être au premier rang pour décider et rendre effective la réalisation des logements.

La GLA est donc reconnue comme une autorité stratégique compétente à laquelle sont donnés de plus en plus de pouvoirs et de moyens pour mettre en œuvre ses stratégies.

Budget de la GLA

La GLA ne perçoit aucune taxe directe mais reçoit un pourcentage des revenus des boroughs et le reste provient de subventions de l'État.

Le maire précédent (Ken Livingstone) avait pu quand même instituer un péage urbain dont les recettes ne pouvaient servir qu'au financement d'actions en rapport avec la mobilité.

Budget des boroughs

Le budget des boroughs dépend pour les 2/3 de contributions de l'État. Les ressources propres des collectivités sont limitées : taxe d'habitation basée sur la valeur foncière mais rarement actualisée et imposition de charges pour certains services.

Une taxe foncière sur les entreprises, *business rate*, revient à l'État qui la redistribue aux collectivités. Les boroughs peuvent éventuellement imposer un pourcentage additionnel à cette taxe et utiliser le montant perçu pour financer des infrastructures. Ils peuvent, dans certains cas, emprunter sur le marché financier, sur la base des revenus futurs de la *business*

rate. Ce système, connu sous le nom de Tax Increment Financing (TIF) doit être testé par un des boroughs londoniens.

Mise en œuvre des politiques par la GLA

Alors qu'il a un rôle stratégique majeur dans le domaine du logement, « *le maire a donc des moyens limités pour arriver à ses objectifs et mettre en œuvre le London plan ; il doit trouver un terrain d'entente avec les boroughs. Eux-mêmes, avec des moyens également réduits, doivent se mettre d'accord avec les opérateurs privés sans lesquels leurs politiques resteraient lettre morte*⁵⁶ ».

Une façon d'y arriver est la négociation entre le Maire du Grand Londres ou les boroughs et les acteurs privés dans le cadre d'un « Section 106 Agreement ». À l'occasion de la délivrance des permis de construire, le Maire ou le borough peuvent négocier avec un promoteur l'obtention de services, en nature ou en argent. Il peut s'agir de la construction de logements sociaux, de la réalisation d'un équipement, d'une infrastructure de transport, ... Par ailleurs, de nombreux partenariats publics-privés sont mis en place entre le Maire, les boroughs, les associations de logement social (Housing Associations) les promoteurs immobiliers, les constructeurs ...

Atouts du modèle GLA pour le logement

Il est probable que plusieurs éléments liés à l'organisation de la production du logement ont eu un impact positif dans l'augmentation du rythme de construction. De moins de 15 000 logements terminés en moyenne par an entre 1998 et 2001, la construction a progressé très fortement pour atteindre 24 000 logements en 2004-2005 et se maintenir depuis autour de 20 000⁵⁷. Mais l'objectif initial est tout juste atteint et le nouvel objectif qui a été fixé en 2007 à 30 500 (les besoins ont même été estimés à 32 600 en 2008 pour répondre à la croissance des ménages et combler le retard) semble encore loin. En ce qui concerne le logement construit ou acheté par les Housing Associations, il représente actuellement plus du tiers de la construction totale contre un quart il y a dix ans.

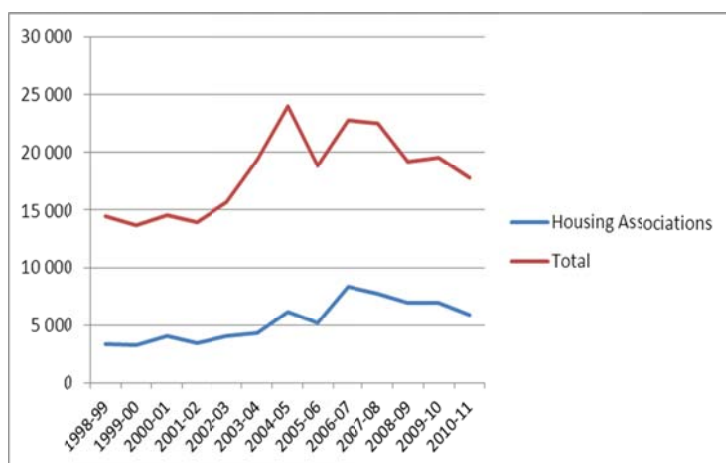
Parmi les éléments qui semblent avoir eu un impact positif dans l'augmentation de la production de logements, on peut citer :

- une connaissance obligatoire des capacités foncières pour le logement en amont ;
- un lien très fort entre les documents d'urbanisme des deux niveaux de collectivités : compatibilité (« in conformity ») entre les documents des boroughs et le London Plan ;
- un lien très fort entre l'urbanisme et le logement : un volet logement dans les documents d'urbanisme, London Plan et local development frameworks, même si des stratégies logement spécifiques existent également ;
- des processus importants de concertation et de co-élaboration des stratégies avec tous les acteurs ;
- des partenariats forts entre la GLA et les boroughs et des négociations entre partenaires pour la mise en œuvre de la stratégie ;
- une possibilité de remonter les permis de construire au niveau de la GLA dans certains cas, dont le non-respect par les boroughs des objectifs fixés par le London Plan ;
- des financements et leurs destinations affichés et répartis entre les boroughs.

⁵⁶E. Sebastian Loew in « *La gouvernance londonienne et son ingénierie* », Les Cahiers : Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines IAU Île-de-France n° 160, octobre 2011

⁵⁷Source : National House Building Council, December Quarter 2011

Nombre de logements terminés dans le Grand Londres



Source : National House Building Council, December Quarter 2011

Nombre de logements « abordables » commencés dans le Grand Londres

2005-2006	9 352
2006-2007	13 948
2007-2008	11 147
2008-2009	11 382
2009-2010	15 114

Source : HCA on www.london.gov.fr

Bibliographie

« Housing Building: December Quarter 2011, England », Housing Statistical Release, 16 february 2012.

« The revised London Housing Strategy, for consultation with the public », december 2011, Mayor of London, Greater London Authority.

« The London Housing Strategy », february 2010, Mayor of London, Greater London Authority.

www.london.gov.uk

E. Sebastian Loew : « La gouvernance londonienne et son ingénierie », in « Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines », Les Cahiers, n°160, octobre 2011, IAU Île-de-France.

Laurent Ghékière : « La gouvernance du logement, objectifs, moyens, institutions », et Michel Salem-Sermanet : « Les stratégies du Grand Londres en matière de logement et d'urbanisme », in « Regards croisés Métropoles Européennes, Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, La Randstad », Paris Projet 38, 2008, APUR.

Laurent Perrin : « Les enjeux de la planification urbaine du Grand Londres », Note rapide n°460, IAU Île-de-France, décembre 2008.

La politique de l'habitat de Rennes Métropole

Entretien avec Guy Potin,
Vice-président délégué à l'habitat de Rennes Métropole

Carte d'identité de Rennes Métropole :

60 755 hectares, 37 communes, 391 000 habitants et 159300 ménages en 2008.

Rennes Métropole enregistre la 3ème plus forte progression démographique nationale depuis 2000 (source : INSEE, Agences). 3 habitants sur 5 ont moins de 40 ans.

19 % du territoire de Rennes Métropole était urbanisé en 2004. Depuis 1982, la tâche urbaine des communes périphériques a quasiment doublé.

41 138 logements sociaux au 1^{er} janvier 2009, soit un taux de logement social de 22,2 %

41 M€ attribués en 2009 au logement.

Une prise en main de la politique de l'habitat déjà ancienne

L'ancien district, né en 1970, est devenu la Communauté d'agglomération de Rennes Métropole en 2000. L'intercommunalité fête donc ses 42 ans cette année et affiche une longue histoire de coopération intercommunale et d'actions collectives qui l'ont hissée au rang des grandes capitales régionales. En ce qui concerne la politique locale de l'habitat, elle a débuté très tôt, avant même les premières lois de décentralisation du début des années 80 et sa continuité a été assurée dans le cadre de l'intercommunalité. Quelques exemples seulement seront suffisants pour en rendre compte en guise d'introduction à la politique menée actuellement.

Un lieu unique de gestion de la demande locative sociale en 1963

Dès 1963, la ville de Rennes a organisé un lieu unique d'enregistrement de la demande locative sociale et d'attribution des logements sociaux. Les attributions relevaient ainsi de critères adoptés par l'ensemble des bailleurs sociaux. Cette commission unique d'attribution permet une très bonne connaissance de l'ensemble de la demande, y compris celle qui provient des structures d'hébergement par exemple. Dès les années 80, certains ménages, les plus en difficulté, ont fait l'objet d'une attention particulière et ont été considérés comme prioritaires.

Un effort financier en faveur de l'amélioration puis de la construction de logements sociaux à partir de 1977

Autre intervention de la collectivité de Rennes en 1977, la création d'une ligne dans le budget de la ville pour la réhabilitation du parc social, la ville estimant que les fonds alloués par l'État n'étaient pas suffisants pour répondre aux besoins. À la fin des années 80, au-delà du financement de la réhabilitation, la collectivité crée une subvention et un prêt pour accompagner la construction neuve, là encore estimée insuffisamment financée par l'État. Elle devient, par là même, un acteur prépondérant dans le domaine du logement.

Depuis 1983 et avant même le transfert de compétences, le district de Rennes bénéficiait d'une subdélégation de l'enveloppe pour le financement du logement dans le cadre de sa politique locale de l'habitat à l'échelle intercommunale : l'enveloppe globale, construction neuve / réhabilitation était négociée entre le département et le district. Ce dernier touchait la moitié de l'enveloppe, l'autre moitié étant attribuée au reste du département. Le district répartissait ensuite l'enveloppe entre construction neuve et réhabilitation.

Un FSL avant l'heure en 1983

Soucieux depuis longtemps des conditions d'accès au logement des populations les plus en difficultés, le district a préfiguré le fonds de solidarité logement (FSL) en rédigeant une convention créant un fonds de cautionnement mutuel pour les impayés de loyers des publics en difficultés. Il a également mis en place la sous-location avec un dispositif de bail glissant et d'accompagnement social lié au logement.

Un premier programme local de l'habitat communautaire en 1995

Le premier PLH communautaire a été mis en œuvre en 1995 et avait fixé pour objectif une production annuelle de 3 000 logements. Si sur la période 1995-2002, l'objectif a été atteint (3130 logements réalisés chaque année en moyenne) grâce à une production dépassant largement l'objectif en début de période, le rythme n'était plus que de 2 300 logements par an à partir de 1999 dont 15 % de logements sociaux au lieu de 25 %, objectif inscrit dans le PLH. Les dysfonctionnements observés ont conduit Rennes Métropole à lancer la révision de son PLH.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Rennes Métropole considère l'habitat comme un élément essentiel du projet d'agglomération qui contribue au développement et à l'attractivité de l'agglomération. La qualité de vie du territoire est étroitement dépendante de l'habitat, considéré comme un atout et non comme une contrainte, et des déplacements. Ce sont deux grands enjeux du territoire aux côtés du développement économique.

L'enjeu du logement ne se limite pas seulement à un aspect quantitatif. Il pose la question de l'équilibre social du territoire, de l'accessibilité aux zones d'emplois et aux équipements et services, des formes urbaines et de l'aménagement de la ville pour limiter l'extension urbaine. Le Programme Local de l'Habitat (PLH) a donc toute sa place dans la hiérarchie des documents d'urbanisme entre un SCOT élaboré à l'échelle du Pays de Rennes (quatre communautés de communes et Rennes Métropole) et les PLU. Le PLH doit être également en relation avec le Plan de Déplacement Urbain qui est aussi de la responsabilité de Rennes Métropole.

Elaboration et contenu du PLH

L'agglomération Rennes Métropole subit au début des années 2000 la crise immobilière qui frappe également beaucoup d'autres métropoles. Elle engage la révision de son PLH en 2003 avec les 37 communes membres de la communauté d'agglomération et en 2005, après 30 mois de travaux et de concertation (près de 200 réunions impliquant les élus, les services, les socio-professionnels et le public), le nouveau PLH 2005-2012 est adopté. Il fixe l'objectif ambitieux de construire 36 000 logements pendant sa durée de 8 ans, soit 4 500 par an et mobilise des moyens à la hauteur des enjeux.

La territorialisation de cet objectif décliné pour chaque commune obéit à des règles communautaires d'objectifs quantitatifs (production globale de logements en % du nombre de résidences principales) et d'objectifs qualitatifs globaux pour chaque opération d'urbanisme hors diffus (% de logement locatif social, de logements intermédiaires ou accession à la propriété, % de logements collectifs ou semi-collectifs, taille des lots). Des marges de manœuvre, à l'intérieur desquelles ces règles devront être appliquées pour tenir compte des contextes locaux, existent.

Comment travaille Rennes Métropole ?

Rennes Métropole s'occupe de ***l'ensemble du champ du logement***, de l'urgence au quotidien, en passant par la gestion du fonds de solidarité logement et en allant jusqu'à la prospective et l'organisation de la production pour les années à venir. Elle a également une

fonction opérationnelle, notamment dans ses liens avec les bailleurs sociaux ou les promoteurs privés, avec lesquels elle peut faire du PLS ou négocier une offre en accession aidée.

La mise en œuvre du PLH, se fait à travers le respect :

- des objectifs communs à tous, de production (cf ci-dessus), de compatibilité PLH/PLU (adapter les règles d'urbanisme des PLU aux principes du PLH) et de mise en œuvre des politiques communautaires de solidarité (respect de la charte intercommunale du logement et respect du schéma d'accueil des gens du voyage) ;
- **des engagements volontaires contractuels des communes et de Rennes Métropole sur la base du PLH.** Sa mise en œuvre est à l'initiative de chaque commune qui accepte de s'engager à contribuer à la réalisation de l'objectif communautaire. En contrepartie, Rennes Métropole contractualise avec les communes sur la base d'objectifs quantitatifs et qualitatifs personnalisés et sur la base d'appuis financiers (aide au portage foncier, à la surcharge foncière, à la diversité de l'habitat) ou d'ingénieries diverses (financement d'études, maîtrise foncière, assistance opérationnelle).

En cas de non-respect des engagements, les communes n'obtiennent pas les financements pour le logement. Seules les aides liées à la maîtrise foncière (mise en réserve) peuvent être mobilisées.

Rennes Métropole a mené un grand travail de conviction auprès des communes pour leur montrer que ce qu'elle propose de faire avec elles, aucune ne pourrait le faire seule. Elle a réussi à signer un contrat avec chacune des communes de l'agglomération.

Rennes Métropole **réunit des moyens financiers à la hauteur des enjeux inscrits dans le PLH.** Ainsi, elle bénéficie de la délégation des aides à la pierre qui est une reconnaissance de sa puissance, notamment vis-à-vis de l'État. Pour faciliter la réalisation de logements sociaux ayant des coûts de sortie compatibles avec les ressources des ménages, Rennes Métropole, en plus des aides de l'État, apporte des aides financières pour les logements neufs, dans un rapport qui est de 1 pour les aides d'État à 5 pour celles de Rennes Métropole.

Par ailleurs, Rennes Métropole prend en charge l'écart entre la charge foncière moyenne et la charge foncière admissible dans les opérations de logement social pour arriver à des loyers de sortie compatibles avec les capacités financières des ménages tout en assurant l'équilibre financier des opérations.

Rennes Métropole soutient aussi l'accession aidée neuve en direction, particulièrement, des actifs ayant des revenus modestes à intermédiaires, et des enfants, pour un développement équilibré de la métropole. L'aide à l'accession est la somme de trois avantages : un prix encadré au m² de surface habitable, une aide à la surcharge foncière et une aide directe à l'acquisition⁵⁸.

Par ailleurs, Rennes Métropole s'efforce **d'adapter les politiques nationales** qu'elle entend utiliser, ce qui conduit parfois à un bras de fer avec l'État.

Ainsi, dans le cadre de la signature des conventions d'utilité sociale (CUS) avec les organismes bailleurs sociaux, Rennes Métropole a refusé que la vente HLM soit un but en soi et que des objectifs de volume de ventes soient fixés pour chaque bailleur. La raison

58 Voir Communauté d'agglomération de Rennes-Rennes Métropole / ANIL mars 2012

principale de ce refus était la crainte de voir émerger des copropriétés en difficulté. La vente HLM reste cependant possible mais aucun bailleur n'a d'objectif de vente inclus dans sa CUS. De même, Rennes Métropole avait obtenu que le projet de rénovation urbaine dans le cadre de l'ANRU prenne en compte le logement étudiant, ce qui théoriquement n'est pas possible dans une convention ANRU.

Les droits de l'urbanisme n'ont pas été remontés au niveau de l'agglomération Rennes Métropole et cette dernière ne le demande pas. En effet, **les communes ont délégué les instructions des permis de construire et l'élaboration de leur PLU à Rennes Métropole**, ce qui facilite la prise en compte du PLH dans les PLU.

Quelle efficacité du mode de fonctionnement de Rennes Métropole ?

En 2010, le PLH a fait l'objet d'un point à mi-parcours, en concertation avec les communes et en juillet de la même année, certains ajustements, envisagés pendant la concertation, ont été adoptés ainsi que la prolongation du PLH de 2 ans. Globalement, les objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux, d'accession aidée et de logements totaux sont atteints. Les objectifs du PLH sont maintenus mais les communes auront deux ans de plus pour réaliser la 2^{ème} phase qui court donc jusqu'en 2014. Les 36 communes qui avaient contractualisé avec Rennes-Métropole (la 37^{ème} l'a fait récemment) avaient livré, mi-2008, plus de 12 000 logements en 2008 sur les 14 600 qu'elles s'étaient engagées à livrer. En 2008 même, plus de 4 600 logements ont été livrés.

En ce qui concerne les loyers de sortie pour le secteur social, ils sont inférieurs en moyenne de 12% aux loyers plafonds. Les loyers du secteur privé ont augmenté moins vite qu'avant, notamment les loyers à la relocation. Autre exemple d'efficacité, il y a eu seulement 2 recours DALO en 2011. Ils auraient été beaucoup plus nombreux (plus de 1000) si la commission de relogement social prioritaire n'avait pas été mise en place depuis longtemps.

Les prix de ventes dans l'ancien sont passés du 6ème rang au 16ème rang. Une étude conjointe de « MeilleursAgents.com et Empruntis.com » place même Rennes en tête des villes de France pour le pouvoir d'achat immobilier : c'est là où le propriétaire peut acheter le plus de m² pour le revenu moyen local.

Quelles préconisations pour une autorité organisatrice du logement en Île-de-France ?

Lier le pouvoir d'habitat avec la maîtrise de l'aménagement, notamment les transports en commun

Périmètre régional car en Île-de-France il y a une tradition de politique régionale

Être sur toute la chaîne du logement : il faut l'exhaustivité pour avoir l'efficacité

Avoir des responsabilités propres avec beaucoup de délégations

- Une AOL avec des délégations de compétences et de responsabilités dans le cadre des orientations générales de l'État (DALO doit être de responsabilité locale, l'hébergement aussi).
- Avoir des marges de manœuvre pour apprécier localement l'application des politiques nationales (cf taux de LS de la SRU) et pouvoir s'adapter à tous les changements de règles de l'État.
- Contractualiser avec les collectivités locales et coupler avec des menaces de substitution

Avoir des ressources propres et pérennes

- Avoir des ressources propres, c'est avoir des ressources fiscales organisées à partir des territoires, des ressources sûres et affectées comme pour les transports (AOL en référence à AOT)

Se doter de modes opératoires, plus dans la menace que dans la coercition

- Des pouvoirs de substitution pour faire appliquer au moins les lois, ce que ne fait pas l'État : si vous ne faites pas, on vous retire le pouvoir. Mais y aller progressivement.
- Des moyens de coercition : par exemple, retirer les PLS aux communes qui n'appliquent pas la SRU
- Des leviers réglementaires : que les PLU prennent réellement en compte le PLH

Sources : www.rennes-metropole.fr
www.audiar.fr
www.insee.fr/fr/themes/document

BIBLIOGRAPHIE

- « Rapport du groupe décentralisation », Conseil national de l'habitat, 2004.
- « Rapports du séminaire Logement », promotion 2004-2006 Simone Veil de l'ENA, juillet 2005. (Séminaire relatif au logement – Rapports des groupes 8 « Logement et décentralisation », et 11 « Les freins à la production de logements sociaux »).
- « Rapport au Premier Ministre sur l'expérimentation locale du droit au logement opposable », Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, octobre 2006.
- « La gouvernance de politiques d'aménagement et d'habitat en Île-de-France », Aorif, 2007.
- « Cycles immobiliers, problèmes fonciers et développement urbain de l'Île-de-France », Vincent Renard, Pouvoirs locaux n°73, mai 2007.
- « La situation du logement dans six pays d'Europe », André Massot, IAURIF, novembre 2007.
- « Rapport du groupe territorialisation de la politique du logement », Conseil national de l'habitat, 2008.
- « Rapport d'Etienne Pinte sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées », Assemblée Nationale, 2008.
- « Une nouvelle gouvernance territoriale », Institut Nexity pour le logement, La Revue enjeux logement n°2, janvier 2008.
- « Scenarii pour la métropole : Paris-Île-de-France demain », rapport de la commission présidée par Jean-Paul Planchou, Conseil régional d'Île-de-France, avril 2008.
- « Etats généraux du logement. Propositions régionales », Conseil régional d'Île-de-France, juillet 2008.
- « Schéma directeur de la région Île-de-France », Projet adopté par délibération du Conseil régional le 25 septembre 2008.
- « Regards croisés Métropoles européennes Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, La Randstad », Paris Projet n° 38, Apur, 2008.
- « Les enjeux de la planification urbaine du Grand Londres », Laurent Perrin, Note rapide n°460, IAU Île-de-France, décembre 2008.
- « Droit au logement, droit du logement », Conseil d'État, Rapport public 2009.
- « La délégation des aides à la pierre », dossier, Etudes foncières, n°141, septembre-octobre 2009.
- « Les conditions de logement en Île-de-France en 2006 », IAU îdF, INSEE Île-de-France, DREIF, édition 2009.
- « Les politiques du logement en France », Jean-Claude Driant, La documentation française, décembre 2009.
- «The London Housing Strategy », Mayor of London, february 2010.

« Les politiques de l'habitat à l'épreuve des réformes en cours », journée d'échanges, Réseau des acteurs de l'habitat, 4 février 2010.

« Le logement Un champ d'étude et d'action pour Paris Métropole », Paris Métropole/IAU Île-de-France/APUR, juin 2010.

« Rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre du DALO », CESE, juillet 2010.

« L'évolution des politiques locales de l'habitat et des coopérations entre les acteurs dans un contexte en plein renouvellement sur dix territoires », Rapport d'étude, HTC / Philippe Méjean, septembre 2010.

« Les propositions de l'AdCF pour clarifier la répartition des compétences entre collectivités territoriales », Assemblée des communautés de France, novembre 2010.

« Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », Antoine Lefèvre, sénateur, rapport d'information n° 283, Sénat février 2011.

« Rapport public thématique sur les aides à la pierre », Cour des comptes, mai 2011.

« Grenelle II : la fin de l'étalement urbain ? », Vincent Renard, Métropolitiques, 6 juin 2011

« Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne ». Rapport de mission de Jean-Pierre Caffet, juillet 2011.

« Rapport à Monsieur le Président de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, *La liberté de s'organiser pour agir* », Jean-Jacques de Peretti, juillet 2011.

« La redéfinition des compétences locales dans la nouvelle réforme des collectivités territoriales et ses implications pour l'habitat et le logement », Rapport du GRALE pour l'USH et la CDC, GRALE/CNRS, septembre 2011.

« Logement : pour un acte III de la décentralisation », Patrice Lanco, *Métropolitiques*, 10 janvier 2011.

« Repenser le logement social et la régulation des marchés locaux de l'habitat », Benoit Filippi, *Métropolitiques*, 3 octobre 2011.

« LOGEMENT : le chantier de la République », Fédération des promoteurs immobiliers de France, octobre 2011.

« La gouvernance londonienne et son ingénierie », Sebastian Loew in « Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines », IAU Île-de-France, Les Cahiers, n°160, octobre 2011.

« Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi DALO », 5^{ème} rapport annuel, Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, novembre 2011.

« Des logements pour les salariés en Île-de-France : un impératif de compétitivité pour la métropole », Propositions de la CCIP pour faciliter l'engagement des entreprises, CCIP, novembre 2011.

« Un état des lieux : le bilan de la délégation des aides à la pierre », Première rencontre nationale des départements acteurs de l'habitat, novembre 2011.

« Relance de la production de logements en faveur des ménages à revenus moyens », CESER d'Île-de-France, décembre 2011.

«The revised London Housing Strategy for consultation with the public, Mayor of London, december 2011.

“Le logement au coeur de la crise, une politique du logement devenue illisible”, Vincent Renard, Esprit, janvier 2012.

«Housing Building: December Quarter 2011, England », Housing Statistical Release, 16 february 2012

« L'état du mal-logement en France, 17^e rapport annuel», Fondation Abbé Pierre, février 2012.

« Habiter dans le périurbain », IAU Île-de-France, Les Cahiers, n°161, février 2012.

« Le logement en Île-de-France : une politique fragmentée », Maud Le Hervet, *Métropolitiques*, 1^{er} février 2012.

« La ville est-elle politique ? Le logement. Dialogue entre Benoist Apparu et Jean-Yves Mano », Archibooks, 2012.

« Ensemble, levons les obstacles pour loger les Franciliens », Jean-Paul Huchon, Bertrand Delanoë, Point de vue, Le Monde, 1^{er} mars 2012.

« Foncier public et production de logements, quelles alternatives ?”, Centre d'études et de recherches en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme de l'Institut juridique de la Sorbonne, février 2012. La Gazette des communes Cahier détaché n° 2-13/2119, 26 mars 2012.

« Les problèmes de logements des salariés affectent 40 % des entreprises », Étude réalisée à la demande du MEDEF, Collection des rapports, n° 280, CREDOC, avril 2012.

Contribution de la Ville de Paris aux travaux de Paris Métropole sur le logement, 2012.

Contribution de Jean-Paul Huchon, Président de la Région Île-de-France, et Jean-Luc Laurent, délégué spécial pour le Grand Paris et la métropole francilienne, au livre vert de Paris Métropole, 2012.

Contributions sur la gouvernance des collectivités adhérentes de Paris Métropole, projet de livre vert sur la gouvernance, Paris Métropole, 2012.

LISTE DES ACRONYMES

ADEME – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AMIF – Association des maires d'Ile-de-France

ANAH – Agence nationale de l'habitat

ANRU – Agence nationale de rénovation urbaine

AOL – Autorité organisatrice du logement

APL – Aide personnalisée au logement

ASLL – Accompagnement Social Lié au Logement

CCH – Code de la construction et de l'habitation

CDC – Caisse des dépôts et consignations

CDT – Contrat de développement territorial

CESER – Conseil économique social et environnemental régional

CET – Contribution économique territoriale

CGCT – Code général des collectivités territoriales

CIL – Collecteur interprofessionnel pour le logement

CNH – Conseil national de l'habitat

CRH – Comité régional de l'habitat

CU – Code de l'urbanisme

DALO – Droit au logement opposable

DP – droit de préemption

DPE – Diagnostic de performance énergétique

DPU – Droit de préemption urbain

DRIH – Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

ENL – Enquête nationale logement

EPCI – Etablissement public de coopération intercommunale

EPF – Etablissement public foncier

EPL – Entreprise publique locale

FAU – Fonds d'aménagement urbain

FSL – Fonds de solidarité pour le logement

FTM – Foyer de travailleurs migrants

GLA – Greater London Authority

LRL – libertés et responsabilités locales (loi relative aux)

MOLLE – mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi de)

OAP – Orientation d'aménagement et de programmation

OIN – Opération d'intérêt national

OIR – Opération d'intérêt régional

PDALPD – Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PDH – Programme départemental de l'habitat

PDU – Plan de déplacements urbains

PIG – Projet d'intérêt général

PLAI – Prêt locatif aidé d'intégration

PLD – Plan local de déplacement

PLH – Programme local de l'habitat

PLI – Prêt locatif intermédiaire

PLS – Prêt locatif social

PLU – Plan local d'urbanisme

PLUI – Plan local d'urbanisme intercommunal

PLUS – Prêt locatif à usage social

PRH – Programme régional de l'habitat

SCOT – Schéma de cohérence territoriale

SDAGV – Schéma départemental d'accueil des gens du voyage

SDRIF – Schéma directeur de la Région Ile-de-France

SGP – Société du Grand Paris

SRU – Solidarité et renouvellement urbains

STIF – Syndicat des Transports d'Île-de-France

TFPNB – Taxe foncière sur les propriétés non bâties

TFB – Taxe foncière sur le bâti

TH – Taxe d’habitation

TOL – Territorialisation des objectifs logements

TSE – Taxe spéciale d’équipement

TSL – Taxe spéciale logement

UESL – Union des entreprises et des salariés pour le logement

ZAC – Zone d’aménagement concerté

ZAD – Zone d’aménagement différé

