

# ETATS GENERAUX DU LOGEMENT EN ILE-DE-FRANCE

## PROPOSITIONS REGIONALES

L'Etat a initié les Etats Généraux du logement en Ile-de-France afin de définir avec l'ensemble des acteurs concernés, les mesures à prendre pour sortir de la crise que connaît la région. Dans ce cadre, le Conseil régional d'Ile-de-France, fort de son expérience et de son engagement en faveur d'une politique sociale du logement, a souhaité présenter une contribution globale.

La crise du logement en Ile-de-France, qui touche à la fois le parc social et privé, est profonde. Elle rend nécessaire **une intervention volontaire et lourde de la Région dans ce champ, hors de ses compétences obligatoires, depuis maintenant près de 10 ans.** Cette action régionale a pour objectif d'apporter des moyens supplémentaires et une approche nouvelle à la hauteur de la gravité du problème.

Aujourd'hui, la crise du logement constitue l'un des principaux défis posés à la métropole francilienne, au regard des attentes de ses habitants mais aussi en termes de développement économique et d'aménagement durable. La résoudre est au cœur des choix défendus par le Conseil régional dans son projet de SDRIF.

Plutôt que de se contenter de modifications marginales des dispositifs existants, il est nécessaire de **changer le cadre et l'échelle de l'intervention publique en mettant en œuvre un plan dont les résultats doivent être** rapides et à l'échelle des besoins réels de l'Ile-de-France.

### LES DETERMINANTS DE LA CRISE

La crise du logement en Ile-de-France renvoie aux difficultés de nombreux ménages à trouver un logement financièrement accessible ou à se loger décemment, mais aussi aux obstacles rencontrés par les entreprises pour loger leur personnel et, partant, pour recruter.

Cette situation affecte également un nombre croissant de personnes en formation en Ile-de-France qui quittent le territoire francilien dès la fin de leur cursus, principalement en raison des difficultés à se loger décemment.

*La flambée des prix immobiliers depuis 9 ans (125 % en cumulé) et l'augmentation continue des taux d'efforts ont ainsi, peu à peu, écarté du marché de l'acquisition une bonne part des ménages à faibles revenus.*

De même, *les fortes hausses des loyers du secteur privé (proches de 5 % par an) réduisent l'accès de certains ménages au marché locatif francilien.*

Mais ceci n'explique que partiellement les difficultés d'accès au logement. Elles sont en bonne partie liées à *une insuffisance structurelle du parc immobilier*, particulièrement en matière de logement social, dont le déficit cumulé depuis 15 ans est indiscutable.

Cette crise du logement, même si elle touche l'ensemble de la population francilienne, est encore plus forte en ce qui concerne *les populations éligibles aux logements sociaux*. En Ile-de-France, la crise du logement est avant tout une crise du logement locatif à bas loyer, qu'il soit social ou non.

Au-delà de l'augmentation de la production et de son adaptation aux besoins, *la question des équilibres sociaux territoriaux* est également posée.

L'insuffisance de l'offre a des effets ségrégatifs avérés en Ile-de-France qu'il convient de corriger. Pour assurer une véritable mixité de l'habitat, il est donc essentiel d'inscrire toute relance de la production dans une logique de rééquilibrage des territoires en termes d'offre locative nouvelle. L'offre de logements sociaux sur des territoires qui n'en sont aujourd'hui pas suffisamment dotés, doit ainsi être considérablement augmentée.

*L'absence de desserte en transport, notamment collectif, et en infrastructures et équipements* dans certaines parties du territoire régional est un obstacle au développement de l'offre de logement, notamment pour la promotion. La prise en compte des équilibres fonctionnels habitat-emploi doit conduire à certains rééquilibrages. D'un point de vue territorial, les objectifs de production de logements devront donc être coordonnés plus étroitement sur les moyen et long termes, aux politiques d'aménagement de l'Ile-de-France.

**Compte tenu de ces déterminants, la Région a axé l'essentiel de sa réflexion sur les moyens de développer significativement l'offre locative sociale, socle de la résolution globale de la crise actuelle, en cohérence avec sa vision de l'aménagement de l'Ile-de-France détaillée dans le projet de SDRIF.**

Ainsi, alors que les éléments de la crise du logement en Ile-de-France sont bien identifiés, certaines propositions de réponses ou pistes de réflexion constituent selon la Région des impasses(I). Pour cette raison, elle préconise d'identifier les enjeux fondamentaux auxquels le logement doit répondre (II) avant de formuler des propositions (III).

## **I – CONTRE LES FAUSSES BONNES IDEES**

- **Faut-il pour répondre à la question de la relance du logement, mettre en œuvre une nouvelle recentralisation ?**

Depuis les premières lois de décentralisation, une action publique de proximité a été mise en place avec des effets très positifs. Le logement est resté en marge de ce mouvement et aujourd'hui bien que l'organisation des pouvoirs publics dans ce domaine ne soit pas satisfaisante, les financements facultatifs des collectivités locales sont indispensables à l'économie du logement social. La recentralisation (création d'un préfet logement régional organisant la programmation des financements publics (Etat+collectivités...)) serait illusoire et irait à rebours du mouvement de décentralisation dont le principe a été constitutionnalisé en 2003.

- **Faut-il pour favoriser le parcours résidentiel des ménages adopter le dogme d'une France de propriétaires ?**

Comme le précise l'IAURIF (cahier de l'habitat, n°5, janvier 2008), la relance de la construction et la mobilisation du foncier sont plus efficaces pour modérer la hausse des prix de l'immobilier, que des aides destinées à des accédants qui doivent être de plus en plus aisés ou de plus en plus endettés, pour devenir propriétaires.

Cette réalité est plus marquée en Ile-de-France où la pénurie de logements alimente la dynamique la hausse des prix. Pour favoriser le parcours résidentiel des ménages, l'accession sociale ne peut donc être érigée en dogme et se faire au détriment du stock de logements sociaux, par la vente du parc HLM. Il convient, tout au contraire, de développer prioritairement l'offre locative sociale pour peser durablement sur le marché immobilier et améliorer la fluidité de la chaîne du logement.

- **Faut-il pour répondre rapidement à une demande importante, pallier l'absence de logements par des solutions « transitoires » de type Algeco ?**

Sauf à vouloir reproduire les errements des cités de transit, c'est bien la création de logements pérennes et de qualité qu'il faut, avant tout, rechercher. On connaît, les coûts sociaux induits par de telles solutions qui ne font que consolider, si ce n'est accroître, la précarisation.

- **La satisfaction des besoins de logements passe-t-elle par une action prioritaire sur le stock de logements sociaux ?**

La vacance et la mobilité n'ont jamais été aussi faibles en Ile-de-France. C'est la preuve de l'insuffisance d'une offre de logement adaptée aux revenus des ménages. On voit, en effet, mal comment l'amélioration de la gestion du parc social existant suffirait à compenser la faiblesse globale de la construction de logements en Ile-de-France, et au fait qu'elle se situe à un niveau deux fois inférieur aux besoins. La clé de la crise actuelle réside dans la relance de la construction.

La vente du patrimoine HLM comme la pratique du déconventionnement, en réduisant le stock de logements sociaux, sont donc totalement contre-indiquées dans la situation de pénurie de logements sociaux.

Et s'il est nécessaire de fluidifier la gestion du parc social existant, (en mettant en place les dispositifs incitatifs lorsque la taille du ménage ne correspond plus à celle du logement, pour permettre le maintien dans le parc social) ; c'est bien d'une relance massive de la construction qu'il doit être avant tout question alors que l'on recense 374 000 demandes de logements sociaux, dont 60 % ont plus d'un an. (Etude Iaurif sur la demande de logements sociaux en Ile-de-France en 2006) Et auxquelles le parc existant apporte chaque année une réponse pour seulement 25 %...

A terme, comme le préconise le projet de SDRIF, il serait nécessaire de porter le stock de logements sociaux à 30 % des logements, soit bien au-dessus du minimum posé par l'article 55 de la loi SRU.

- **Faut-il revoir les conditions d'accès au logement social ?**

Un argument avancé pour expliquer l'ampleur de la demande de logements sociaux est que les plafonds de ressources y donnant accès seraient trop élevés et pas assez discriminants.

Il faut que le parc social garde son caractère largement ouvert. Rien dans les caractéristiques sociales des locataires (stock et flux) n'indique un détournement de la vocation du parc social.

L'ouverture au plus grand nombre est une garantie essentielle pour le bon fonctionnement du parc comme des villes franciliennes, au moment même où la mise en œuvre de la loi DALO porte un risque de paupérisation et de ségrégation accrue.

Trois quarts des ménages d'Ile-de-France sont potentiellement éligibles au logement social. Ce constat ne fait que mettre en évidence le niveau de revenu relativement modeste d'une grande partie de la population et la nécessité de développer une offre de logements accessibles. La baisse du niveau de ressources permettant d'accéder au logement social constituerait une manipulation pour diminuer le nombre de demandeurs et une injustice pour ceux qui en seraient exclus.

- **Faut-il construire des logements sociaux à coûts réduits ?**

On sait aujourd'hui que, d'une manière générale, les logements sociaux répondent à des standards de qualité souvent supérieurs au secteur libre. Faudrait-il revenir en arrière alors que la question du renchérissement du coût du logement est pour l'essentiel liée aux postes du foncier et de la construction, alors que les « surcoûts » d'investissement liés au renforcement sur les normes l'impactent de façon marginale et « transitoire » ?

En outre, les objectifs issus du Grenelle de l'environnement, comme la préoccupation de produire des logements de qualité concernent tous les publics sans exclusive. Ces investissements environnementaux présentent d'ailleurs une dimension sociale en permettant de baisser les charges des locataires. Ainsi, il ne saurait être question de réduire le niveau d'exigence sur le bâti, que certains proposent pour réduire les coûts, sauf à accepter le principe d'un logement à deux vitesses : social et pas cher d'un côté, cher et de qualité de l'autre.

Le logement des « pauvres » ne doit pas être un « pauvre logement ».

Dès lors, la question posée est plutôt celle du niveau de l'effort consenti en faveur du logement social.

- **Le financement du logement social est-il trop complexe, en particulier les interventions de la Région constituent-elles un frein à la production ?**

Poser une telle question revient à valider le principe d'un statu quo dans l'organisation actuelle du financement du logement social, qui repose sur l'empilement d'interventions : celle de l'Etat en tant que financeur du logement, celle des collectivités délégataires, celle des collectivités qui ont décidé d'intervenir comme la Région Ile-de-France, les départements, les intercommunalités et les communes. En d'autres termes, il convient sans doute de se poser la question de l'organisation du financement du logement en Ile-de-France.

Pour ce qui concerne les interventions de la Région, celles-ci sont anciennes et leur niveau d'exigence n'a pas été alourdi : les opérations sont présentées en commission permanente au stade de l'obtention du permis de construire non purgé du recours des tiers. Les aspects qualitatifs des programmes (développement durable, accessibilité, bonne répartition des logements sociaux et très sociaux selon la situation de chaque commune...) ont été enrichis mais les processus de décision n'ont pas changé.

La Région a régulièrement fait preuve d'innovation, inspirant l'Etat lui-même ou ses satellites (conventions d'objectif sur le logement social, aide directe au syndicat de copropriétaires pour le parc privé). Elle a ainsi mis en place des procédures permettant de fluidifier les financements, avec par exemple des conventions d'objectif qui permettent depuis 1999 de débloquer des avances au vu d'engagements de volumes de production, le même mécanisme ayant été adopté pour la réhabilitation à partir de 2005. On peut aussi citer le dispositif régional d'aide au portage foncier et immobilier qui permet de débloquer sous quinzaine, des prêts de la Caisse des dépôts dont les intérêts sont pris en charge par la Région.

Non seulement la Région fait preuve d'innovation en anticipant les enjeux du développement durable, mais elle contribue fortement à la revalorisation de l'image du logement social.

## II - LES ENJEUX

- **En matière de logement, le SDRIF définit des objectifs qui doivent être la référence des pouvoirs publics** : la construction de 60 000 logements annuels dont 20 000 logements locatifs sociaux (auxquels s'ajoutent 14 000 logements entrant dans le parc social par acquisition/amélioration).

La question du logement est étroitement liée aux questions de l'aménagement de l'Ile-de-France. Elle est indissociable du projet spatial de long terme de la région (SDRIF) et doit conduire à un équilibre logements/déplacements/emplois.

Régulièrement soulignée par l'ensemble des acteurs, cette approche peut et doit se traduire par des avancées législatives et/ou réglementaires en matière de planification urbaine. Un programme régional de l'habitat (volet logement du SDRIF) devrait fixer les objectifs quantitatifs annuels en matière de logement.

Le projet de SDRIF a identifié des zones d'urbanisation et de densification préférentielles, en fonction des perspectives de desserte et d'emplois. L'articulation effective de ces orientations et leur prise en compte dans les documents d'urbanisme locaux revêt un caractère indispensable.

- **La relance de la production doit s'accompagner d'un rééquilibrage social et territorial.** Dès lors, deux axes doivent être développés :
  - le renforcement des obligations au titre de la loi SRU : renforcement des sanctions financières pour qu'une ville qui construit ne paie pas plus qu'une ville qui refuse de construire, élargissement du nombre de communes devant construire des logements sociaux, raccourcissement du délai de réalisation des logements, si l'on considère le seuil de 20 % comme un minimum à atteindre effectivement (objectif de 30 % sur 20 ans selon le projet de SDRIF) ; exercice du pouvoir de substitution dans les villes ne faisant pas d'effort de rattrapage suffisant.
  - le renforcement de la diversification de l'habitat dans les sites de renouvellement urbain.

Compte tenu de l'ampleur des besoins, le règlement de la question du logement passe d'abord par **une relance massive de la construction de logements locatifs à bas loyers**. De ce point de vue, la question de l'amélioration des conditions et de la sécurisation d'accèsion à la propriété n'est qu'une résultante. On sait, en effet, qu'en période de tension sur le logement, les aides publiques à l'accèsion à la propriété peuvent entraîner des effets d'aubaine et faciliter le surendettement des ménages. En outre, ces dispositifs destinés aux accédants peuvent alimenter les dynamiques d'étalement urbain sur certains territoires.

- La sortie de la crise du logement passe par la construction et l'augmentation de **l'offre de logements accessibles et adaptés aux besoins des Franciliens**. Pour autant, la mobilisation des pouvoirs publics en faveur du parc privé doit être amplifiée. Soutenir le parc privé dégradé, éradiquer l'habitat indigne et favoriser le retour à la location des logements vacants sont aussi trois chantiers majeurs.
- En matière de logement, on ne peut que constater **la mauvaise organisation des pouvoirs publics**. L'Etat a mis en place, à la faveur de la loi du 13 août 2004, un système fondé sur le principe que le logement est un bien de proximité, déconnecté des questions d'aménagement du territoire. Ce système a montré ses limites dans une région comme l'Ile-de-France, qui constitue un bassin d'habitat en soi, nécessitant des règles de fonctionnement adaptées, mettant en cohérence et articulant les logiques locales.

Le nombre de délégation mise en œuvre au titre de la loi de 2004 est limité : seuls trois EPCI ont demandé et obtenu la délégation. Preuve que les dispositions de 2004 sont inadaptées à l'Ile-de-France.

Ainsi, le système de délégation des aides à la pierre conduit à une réponse morcelée : territoires couverts par des EPCI volontaires et territoires subsidiaires couverts par les départements ; territoires où la compétence est déléguée et ceux où elle ne l'est pas. De plus, la loi ne fixant pas de seuil de taille minimum pour les EPCI délégataires, le risque de morcellement est accentué.

Le système mis en place est inégal et source d'instabilité : les EPCI sont prioritaires et peuvent à tout moment demander la délégation ce qui entraîne pour les départements volontaires au titre de la subsidiarité, le risque de voir leur territoire réduit à la suite de la création d'un nouvel EPCI ou de la demande de délégation d'un EPCI existant.

Intercommunalités, conseils généraux et conseil régional doivent trouver leur place dans un système plus cohérent et moins instable qu'actuellement.

### III - PROPOSITIONS

#### A – QUI DECIDE ?

- **Mettre en place une gouvernance au niveau régional pour la mise en œuvre des aides à la pierre**

L'Ile-de-France se présente comme un seul et vaste territoire marqué par de forts contrastes sociaux et spatiaux, en termes de dispersion des revenus et de leur répartition géographique, de localisation des parcs de logements : locatif social à l'est et au nord est, promotion privée à l'ouest.

Plutôt que de promouvoir la création d'un guichet unique regroupant tous les financeurs actuels, il paraît préférable de clarifier une fois pour toutes les compétences en matière d'aide à la pierre afin d'identifier une autorité organisatrice, sur le modèle du Syndicat des Transports d'Ile-de-France, qui aurait pour rôle, dans le cadre d'une convention avec l'Etat, d'assurer la cohérence de la programmation et des financements.

L'autorité organisatrice rassemblant la région, les départements et les intercommunalités serait présidée par un élu et aurait pour mission de définir les objectifs de construction et la programmation des aides à la pierre en relation avec les organismes de logement social. Les grands objectifs régionaux de production et de rééquilibrage territorial seraient inscrits dans un programme régional de l'habitat (volet logement du SDRIF) que les PLH locaux ou intercommunaux devraient prendre en compte. Ces derniers déclinerait les priorités plus locales du bassin d'habitat correspondant. L'autorité organisatrice veillerait à la comptabilité des normes locales (PLU, PLH et SDRIF), particulièrement en émettant un avis conforme sur les PLH.

En matière d'application de la loi SRU, l'autorité organisatrice établirait la carence et saisirait le préfet pour qu'il se substitue aux communes ne respectant les obligations de la loi SRU

#### **- Créer un outil foncier pour toute l'Ile-de-France**

L'Ile-de-France dispose de quatre établissements publics fonciers dont trois départementaux.

Alors que l'évolution des coûts techniques du logement est orientée à la hausse pour des raisons exogènes (matières premières, rehaussement des niveaux de performance induit par la prise en compte renforcée du développement durable), la création d'une offre foncière suffisante sans que celle-ci contribue à la hausse des coûts fonciers revêt un caractère indispensable. De ce point de vue, le rôle des établissements publics fonciers tels que l'EPF Ile-de-France apparaît comme fondamental : il constitue l'outil adapté pour la création d'une offre foncière nouvelle, pour l'accélération et l'intensification de l'offre existante, de même que pour la régulation des prix.

L'efficacité et la simplification nécessaires pour répondre aux enjeux fonciers, implique l'extension de l'EPF Ile-de-France à tout le territoire francilien.

## **B – QUELS FINANCEMENTS ?**

### **- Mettre en œuvre un plan d'urgence**

En s'appuyant sur l'engagement d'une concertation régulière au niveau régional, sur la base d'objectifs physiques précis et partagés, en matière de financement du logement social, à l'instar des procédures mises en place lors des plans de Charrette et Périssol (concertation réunissant sous l'égide de la DREIF et la préfecture de région, les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités délégataires, la Région, le 1 %, les EPA etc.), ce plan ferait l'objet d'une convention pluriannuelle d'engagement de l'Etat comprenant notamment les crédits qu'il délèguerait à la nouvelle autorité organisatrice.

### **-Accroître massivement l'effort en faveur du logement.**

Aujourd'hui, la somme des aides à la pierre et des aides à la personne dans le PIB, qu'il s'agisse des aides budgétaires, fiscales et extra budgétaires se situe à hauteur de 1,82 % du PIB en 2006, et à 2,01 % selon le PLF 2008, pour un total de 36,029 milliards d'euros (au regard d'un PIB de 1 792 milliards). A ces moyens mis en place par l'Etat ou sous son égide (1 % logement, Caisse des dépôts et consignations), s'ajoutent les efforts des collectivités territoriales soit 0,959 milliards en 2006 (en progression constante, puisque représentant 0,398 milliard en 2001).

L'effort public global en faveur du logement hors collectivités de 36,029 milliards en 2008, se répartit comme suit :

- Aides à la pierre : 4,637 milliards (dont 1,405 milliards d'aides budgétaires), soit 0,26 % du PIB ;
- Aides à la personne : 15,571 milliards soit 0,87 % du PIB ;
- Aides fiscales : 15,821 milliards soit 0,88 % du PIB.

Il est patent que l'effort de l'Etat en faveur du logement est en constante diminution: les aides à la pierre baissent régulièrement (elles passent de 1,95 milliards d'euros en 2001 à 1,10 en 2008) ; en corollaire, les apports des collectivités territoriales passent de 0,398 milliards en 2001 à 0,959 en 2006.

Enfin, il faut rappeler le coût fiscal des aides à l'investissement locatif, en particulier le Robien qui mobilisera 400 millions d'euros en 2008 contre 200 millions en 2006, soit 47 % de l'ensemble des aides à l'investissement locatif, alors qu'il s'est révélé en complet décalage avec les besoins.

D'une manière générale, c'est une augmentation et une réorientation des aides budgétaires et fiscales qui doivent être effectuées pour permettre d'accroître massivement l'effort en faveur du logement en passant à 2 % du PIB (hors aide à la personne) pour financer les besoins issus des lois relatives au PCS, au PNRU et au DALO.

### **- Sécuriser les bailleurs sociaux**

Depuis une circulaire de 2004 sur la programmation des aides à la pierre, le taux des aides de l'Etat a été réduit. L'augmentation des coûts techniques dans le secteur du bâtiment, le renforcement des normes et les coûts d'investissement induits par le Grenelle de l'environnement rendent indispensables un retour aux équilibres antérieurs.

Ainsi, alors que les taux maximum de subvention des opérations PLUS étaient fixés à 5 % (6,5 % par dérogation) pour le neuf et à 10 % (11,5 % par dérogation) pour les acquisitions-améliorations, ils ont été fixés respectivement à 3 % (4,6 % par dérogation) et 4,6 % (7,8 % par dérogation).

Pour les opérations PLAI, le taux de subvention de l'Etat est tombé de 20 % en neuf et en acquis-amélioré à 16,5 %. De même, les taux de subvention des opérations PLUS-CD ont été alignés sur ceux du PLUS et sont tombés de 12 % à 3 % en neuf et à 4,6 % en acquis-amélioré.

Ainsi, le coût moyen budgétaire de subvention de l'Etat en PLUS et PLAI a été réduit par plus de deux depuis 2002 pour le PLUS (5 756 € en neuf et 6 959 € en acquisition contre 2 463 € et 3 223 € en 2006). De même, pour le PLAI, la subvention moyenne de l'Etat a été réduite depuis 2002 de 23 % en neuf (de 15 582 € à 12 007 €) et de 33 % en acquis-amélioré (de 15 204 € à 10 151 €).

A l'inverse, la politique de conventionnement avec les bailleurs menée par le Conseil régional depuis 2005 contribue à sécuriser le cadre d'intervention des bailleurs.

- **Maintenir l'effort de l'Etat sur la surcharge foncière** et modifier les modalités de calcul de cette aide afin de prendre en compte l'évolution des coûts fonciers.

- **Améliorer le fonctionnement du PLS** en supprimant d'une part l'obligation de mobiliser une quotité de prêt d'au moins 50 % du prix de revient pour bénéficier de l'exonération de TFPB et en intégrant d'autre part, dans les fonds propres, les subventions des collectivités territoriales qui en sont exclues alors que les prêts 1 % sont eux, pris en compte.

- **Renforcer la territorialisation de l'action du 1% logement** dont les entreprises d'Ile-de-France assurent 50 % de la collecte nationale.

- **Maintenir la collecte par le livret A** au bénéfice intégral du financement du logement social, sans captation pour un autre usage.

- **Mobiliser l'investissement populaire solidaire.**

La réforme annoncée à bref délai du Livret A et du financement du logement social aboutira à une banalisation du financement. Alors que des aides fiscales importantes existent pour favoriser l'investissement locatif dans le secteur privé (Borloo, Robien etc.), il convient d'inciter également la mobilisation de l'épargne des ménages au profit de la création de logements locatifs sociaux avec des avantages fiscaux adaptés, en s'appuyant notamment sur des initiatives telles que celle développée depuis plusieurs années par l'association habitat et humanisme.

- **Permettre aux associations, unions d'économie sociale et autres opérateurs agréés pour la maîtrise d'ouvrage de logements d'insertion qui, par ailleurs, sont éligibles au PLS, de mobiliser des financements PLUS** dont ils sont exclus aujourd'hui. Ces opérateurs à part entière de la politique d'accès au logement, reconnus comme tels depuis la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, sont spécialisés dans la réalisation d'opérations bien intégrées dans le tissu urbain. L'ouverture du PLUS leur permettrait de diversifier les ménages pris en charge, leur spécialisation sur les seuls publics relevant de logements d'intégration étant parfois source de difficultés de fonctionnement générées par des coûts de gestion insuffisamment pris en compte.

## C- OÙ ET COMMENT CONSTRUIRE ?

- **Systématiser les conventions d'équilibre Habitat – Activités pour les communes et les intercommunalités en déficit de logements sociaux** qui créent des bureaux et activités.

- **Subordonner l'accueil d'activités économiques nouvelles à la réalisation de logements et de logements sociaux** sur le territoire des communes ou des intercommunalités en cas d'insuffisance de logements sociaux.

- **Soutenir la relance de la production de logements** dans les secteurs stratégiques, les périmètres des grandes opérations d'urbanisme et les villes nouvelles. Dans ces dernières, la production annuelle constatée est sensiblement inférieure à la production potentielle liées aux besoins, car freinée par les charges issues des équipements publics dont la création est induite en accompagnement des logements, mais aussi par la fragilisation de leurs capacités

d'investissement, suite aux difficultés pour l'Etat de verser la totalité des sommes dues au titre des subventions d'équilibre ou pour différé d'amortissement.

- **Prévoir dans les PLU une part minimale de logements sociaux (30%) pour les opérations de construction de plus de 1000 m<sup>2</sup> de SHON.**

- **Autoriser le dépassement de la constructibilité prévu par le PLU** d'une commune lorsque le projet peut permettre la construction d'un programme de logement comprenant du logement social et la mise en œuvre de la HQE.

- **Imposer, par l'instauration d'un pouvoir de substitution, la réalisation d'un nombre minimum de logements sociaux en cas de ZAC faiblement dotée en logements sociaux**, dans les communes ayant un taux très faible de logements sociaux et en cas de non respect du SDRIF.

A noter également que les espaces ouverts à l'urbanisation sont loin d'être consommés (taux de consommation de 80% dans la proche couronne et 30% dans la grande couronne). L'ouverture à l'urbanisation des espaces considérés ne se traduit pas forcément par la réalisation de projets de construction de logements. Aussi, lorsqu'une commune refuse de mettre en œuvre le SDRIF dans ses documents d'urbanisme ou dans ses constructions d'urbanisme, une clause de substitution doit être instituée par la loi.

- **Relancer l'urbanisme opérationnel** et en particulier les ZAC et mettre en place d'un système de ZAD renouvelé.

- **Développer le volet foncier de PLH** et rendre obligatoire l'inscription de réserves foncières pour la production de logements sociaux dans les PLU.

- **Subordonner la délivrance des permis de construire à un avis conforme des EPCI**

La délivrance des permis de construire par les maires est devenue une activité à risque. Elle pourrait relever d'une responsabilité partagée : avec l'EPCI dont fait partie la commune concernée quand il existe un PLH intercommunal.

- **Transférer le fonds d'aménagement urbain (FAU)**, alimenté par les prélèvements opérés au titre de l'article 55 de la loi SRU, à l'autorité organisatrice du logement en Ile-de-France.

- **Développer l'intercommunalité à TPU non seulement en nombre mais surtout en taille**, à l'échelle des bassins de vie, en encourageant financièrement les collectivités (partage des plus-values, anticipation de la croissance de la DGF, amélioration des compensations d'exonérations de TFPB).

Le déficit de l'intercommunalité en Ile-de-France constitue un handicap à l'émergence de projets de territoire. Plus que dans toute autre agglomération, ce déficit se traduit par des « égoïsmes municipaux » et il en résulte des effets pervers tels qu'une surabondance du foncier pour activités (50 années de stocks constitués et portés financièrement), censées apporter à chacun des ressources fiscales, et une raréfaction artificielle du foncier pour les logements.

La libération de réserves foncières pseudo économiques, la mutualisation des ressources, des grands équipements et infrastructures et les économies de gestion subséquentes, la structuration d'une ingénierie maîtrisant la complexification croissante des procédures et des délais, la prise en compte des problématiques urbaines à l'échelle d'un bassin de vie, sont autant de facteurs favorables à la satisfaction des besoins.

Au besoin, des dispositifs financiers incitatifs favorisant la prise en charge de la compétence logement par les EPCI peuvent être envisagés.

**- Réformer le FSRIF dans le sens d'une plus grande solidarité entre les communes franciliennes.**

**- Tripler les sanctions en cas de non respect de l'article 55 de la loi SRU.**

La loi ENL a modifié les modalités de calcul du prélèvement par logement manquant. A compter de 2007, le prélèvement n'est plus forfaitaire, mais proportionnel au potentiel fiscal par habitant de la commune : il est égal à 20 % du potentiel fiscal. Il n'est cependant pas suffisamment dissuasif et devrait être majoré.

Cette mesure est complémentaire de celle visant à soutenir les maires bâtisseurs.

**- Réduire de 20 à 10 ans le délai dans lequel les communes doivent avoir atteint leurs objectifs au titre de la loi SRU.**

**- Veiller à assurer le principe du 1 pour 1 en temps réel.** Afin d'éviter que les objectifs du PNRU n'entrent en conflit avec un programme de relance du logement, en anticipant les opérations de construction et de réserve foncière ainsi que l'évolution démographique.

**- Aider les maires bâtisseurs.**

Tout nouvel habitant ne doit pas être considéré comme une charge pour la collectivité qui l'accueille sur son territoire. Il y a lieu, dès, lors d'encourager les maires à accepter la production de logements.

Diverses mesures ont été adoptées récemment pour encourager les maires bâtisseurs. Tel est le cas de la compensation intégrale de la perte des recettes liée à l'exonération de TFPB en cas de création de logements PLUS et PLAI. Mais cette mesure ne court que pour les constructions entre le 1<sup>er</sup> décembre 2005 et le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Elle mérite d'être prolongée, voire pérennisée. Le Conseil régional a mis en place dans le cadre du contrat de projets une aide de 5.000€ par logement au-delà du point mort : cette aide pourrait être abondée par le FAU et le FSRIF, et gérée par l'autorité organisatrice.

Par ailleurs, en vertu de la loi ENL, pour les permis de construire délivrés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, les communes bénéficient d'une majoration de 10 % des bases d'imposition de la TLE pour financer les équipements induits par la construction de logements. Une évaluation de cette mesure paraît nécessaire afin d'apprécier son adéquation aux besoins.

Il serait également envisageable de favoriser la coopération intercommunale afin que l'effort lié à l'arrivée de nouveaux habitants soit pris en charge collectivement. Cette coopération intercommunale, accompagnée d'un PLH d'agglomération, devra être assortie de mécanismes de péréquation financière.

## **C – QUE CONSTRUIRE ?**

**- Construire du logement social, durable et de qualité.**

Une première priorité est de vaincre les réticences des populations et de certains élus. Le logement social est encore perçu dans l'imaginaire collectif, comme un habitat de type massif, offrant des prestations médiocres et investi par des ménages difficiles. C'est cette image véhiculée encore sciemment, qui notamment, suscite les réserves des populations et les blocages.

Heureusement, cette perception négative ne correspond pas à la réalité et on sait bien, qu'il s'agisse de la taille des programmes ou de leur qualité, qu'il n'y a quasiment pas de différence entre le logement social et le parc privé : l'époque des « barres » est révolue même si c'est cette image qui est encore utilisée comme repoussoir.

Par ailleurs, les logements sociaux offrent souvent des niveaux de performance supérieurs aux programmes privés et sont les premiers à s'engager dans la voie de l'innovation.

#### **D – POUR QUI CONSTRUIRE ?**

##### **- Harmoniser les fonds de solidarité logement pour assurer une égalité de traitement entre les Franciliens.**

Les fonds de solidarité pour le logement, transférés aux départements à partir de 2005, ont des modalités d'intervention différentes d'un département à l'autre : impayés de loyers, aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone. Cette situation rend nécessaire un travail d'harmonisation pour ne pas pénaliser les Franciliens suivant leur lieu de résidence. Il en va de même pour l'aide à la médiation locative instaurée par la loi du 29 juillet relative à la lutte contre les exclusions, qui permettait à l'Etat de soutenir les associations, CCAS, et autres organismes à but non lucratif dans le développement d'une offre locative pour les ménages défavorisés.

##### **- Adapter l'offre de logements à la demande en Ile-de-France, et donc la programmation des aides à la pierre en rapport.**

Comme l'avait relevé le rapport cadre sur le logement du Conseil régional de décembre 2005 et comme le confirment les données récentes de l'AORIF (Etude sur la production de logements locatifs sociaux en Ile-de-France entre 2003 et 2005, ni l'offre existante, ni la production ne correspondent à la demande : les trois quarts des demandeurs de logements sociaux ont des revenus inférieurs aux plafonds PLAI (dont 41 % en dessous du seuil de pauvreté), alors que plus du tiers de la production récente était orientée vers le PLS et moins de 20 % vers le PLAI.

Les objectifs du plan de cohésion sociale, modifiés par ceux de la loi DALO, tendent vers un rééquilibrage de la production mais nécessitent d'être renforcés en Ile-de-France.

##### **- Empêcher que les bénéficiaires prioritaires du DALO soient relogés dans les ZUS et dans les territoires où sont déjà concentrées les populations les plus en difficulté (Avis du CES du 19 décembre 2007).**

##### **- Permettre la transformation de certains logements PLS en logements PLUS ou PLAI par refinancement a posteriori dans les secteurs insuffisamment dotés en logements sociaux (Proposition inspirée de l'avis du CES du 19 décembre 2007).**

##### **- Veiller à la production de logements de grandes tailles dans les sites faisant l'objet de démolition, et d'une manière générale, d'une typologie de logements adaptées aux ménages dont les logements sont voués à démolition afin d'éviter les déplacements subis.**

##### **- Subordonner la production de logements PLS dans les communes SRU à une production minimum de PLUS et PLAI.**

En application des règles régionales actuelles, un logement PLS ne peut être financé qu'à la condition que soient réalisés, par le même bailleur un minimum de logements familiaux PLUS ou PLAI.

Ainsi, pour les communes (ou arrondissements de Paris) disposant de moins de 20% de logements sociaux : un logement PLS finançable pour trois logements PLUS et PLAI (dont au minimum un PLAI).

\*\*\*

Pour sortir notre région de la crise, le logement social doit être la priorité des pouvoirs publics. L'oublier, nous condamnerait à l'échec.

Le déclin actuel des financements doit laisser la place à une relance mobilisant l'ensemble des acteurs. Cet investissement ne pourra se faire sans une meilleure coordination, qui devrait être assurée par un Syndicat du Logement d'Ile-de-France