

**AVIS N° 2002-06**  
**du 30 SEPTEMBRE 2002**  
**relatif au**  
**LOGEMENT EN ILE-DE-FRANCE EN 2002**  
**Constats, réflexions, propositions**

Présenté au nom de la Commission de la ville, de l'habitat,  
et du cadre de vie

**Par M. Gilbert DIEPOIS**

CERTIFIE CONFORME  
LE PRESIDENT

**JEAN-CLAUDE BOUCHERAT**

# LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RÉGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;
- la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ;
- la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) ;
- le Schéma directeur d'Ile-de-France 2015 approuvé en 1994 (SDRIF) .
- le Contrat de plan Etat-Région d'Ile-de-France pour 2000-2006 (CPER) ;
- la convention relative à la coordination et la mise en œuvre des politiques foncières de l'Etat et de la Région en Ile-de-France, 15 juin 2001 ;
- les conventions signées entre l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et l'Etat : du 3 août 1998 (LOCAPASS) et son avenant du 7 mars 2001, du 11 octobre 2001 (renouvellement urbain) et du 12 octobre 2001 (société foncière) ;
  
- les rapports et avis du CESR :
  - du 2 juillet 1996, présentés par M. Jean-Louis GIRODOT, au nom de la commission de l'Habitat et du cadre de vie, sur "la politique du logement en Ile-de-France" ;
  - du 17 septembre 1998 présentés par M. Pierre DESFORGE, au nom de la commission de l'Habitat et du cadre de vie, sur "la qualité de vie dans les grands ensembles" ;
  - du 9 décembre 1999, présentés par Mme Joséphine COPPOLA, au nom de la commission de l'Habitat et du cadre de vie, sur "la relance de l'action foncière en Ile-de-France",
  - l'avis du 29 mars 2001, présenté par M. Jean-Louis GIRODOT, au nom de la commission de l'Habitat et du cadre de vie, sur "la coordination et la mise en œuvre des politiques foncières de l'Etat et de la Région ;
  - du 31 mai 2001, présentés par Mme Marie-Paule ROUMIEUX, au nom de la commission de l'Habitat et du cadre de vie, sur "le logement des jeunes en Ile-de-France" ;
  
- vu la décision du Bureau du 9 janvier 2002 d'étudier "la situation du logement en Ile-de-France en 2002" ;
  
- vu le rapport présenté, au nom de la commission de la Ville, de l'habitat et du cadre de vie, par Monsieur Gilbert DIEPOIS.

## CONSIDERANT :

### - L'IMPORTANCE DE LA REGION ET SON EVOLUTION

- que la population a augmenté en 40 ans de 30 % et le parc de résidences principales de 50 % pour atteindre 4 500 000 logements, dont 1 000 000 construits en grande couronne,
- que les conditions du logement des Franciliens ont globalement évolué positivement pendant cette période.

### - SUR LES HABITANTS DE LA REGION

- que la région présente des **disparités de ressources** de ses habitants qui rendent la richesse moyenne régionale peu significative,
- que la région compte 10 à 12 % de **ménages pauvres**, que le parc social est affecté par la paupérisation de ses habitants, notamment des emménagés récents, comme le démontre l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'Allocation personnalisée pour le logement (APL),
- qu'une première étude expérimentale de la Direction Régionale de l'Equipeement de l'Ile-de-France (DREIF) évalue à environ 30 % les ménages « mal satisfaits » de leur logement et **en situation de besoin**,
- qu'en permanence sur les 300 000 demandeurs de logements sociaux, la moitié - les plus fragiles ou les plus modestes- **attendent plus d'un an**,
- que les disparités et les dysfonctionnements des dispositifs d'action sociale autour du logement ont tendance à augmenter en même temps que les phénomènes d'exclusion chez les ménages pauvres,
- que 8 % des ménages d'Ile-de-France sont **très mal logés**,
- que le **parcours résidentiel** des Franciliens est rendu difficile par la discontinuité de la chaîne du logement, en particulier au niveau des transitions, dont certaines sont cruciales dans ce parcours,
- que la **mobilité** des ménages a tendance à baisser,
- que les **décohabitations** des jeunes du domicile parental restent difficiles et souvent tardives,
- que la **qualité de vie des habitants** de certains immeubles ou de certains quartiers est dégradée,
- que le **solde migratoire**, négatif en Ile-de-France depuis trois décennies, s'est aggravé au cours de la dernière.

### - SUR LES LOGEMENTS

- que le **marché immobilier** du logement en Ile-de-France est totalement spécifique car :
  - le foncier disponible est rare et ses prix sont élevés,
  - le coût de la construction est élevé,
  - les prix des logements sont supérieurs (de 30 à 100 %) à ceux des grandes agglomérations de province,

- l'écart entre les loyers libres et les loyers sociaux varie du double au quadruple,
- que les besoins de **réhabilitation**, de renouvellement patrimonial, d'amélioration des logements privés anciens et/ou insalubres sont considérables,
- que les projets de **restructurations urbaines** (Grands Projets de Ville, Opérations de renouvellement urbain, requalifications d'immeubles ou de quartiers, etc.) sont très importants,
- que le nombre de **copropriétés** fragiles ou dégradées tend à augmenter,
- que plus de la moitié du **parc HLM** est excessivement **concentrée**,
- que **l'image des HLM** est dégradée,
- que la situation sociale des **Foyers de travailleurs migrants** (FTM) est préoccupante,
- que la **faiblesse de la construction nouvelle**, notamment de logements sociaux, ne permet pas la nécessaire fluidité du marché du logement et que le niveau de son « point mort » pourrait compromettre le renouvellement du parc et l'accueil de populations nouvelles,
- que **l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre locative**, tant sociale que privée, est grandement à l'origine des demandes et des besoins insatisfaits, qu'elle rend difficile la politique d'attribution et la mixité sociale et urbaine,
- qu'il est constaté une pénurie de **grands logements** (surtout en zone centrale) et de **logements intermédiaires**,
- que la **faiblesse de l'accession** à la propriété, dans le neuf comme dans l'ancien, ne lui permet pas de participer à l'équilibre du logement dans la région.
- que c'est un objectif essentiel pour un développement durable de limiter la longueur des trajets domicile-travail en facilitant la mobilité résidentielle, si nécessaire pour se rapprocher de son lieu de travail actuel ou proposé, que se soit pour limiter la pollution liée à la circulation automobile, objectif environnemental, pour réduire la fatigue et augmenter le temps libre, objectif social, ou pour faciliter l'adaptation en matière d'emploi, objectif économique,
- que les **zones rurales** d'Ile-de-France, qui couvrent environ les 2/3 de la superficie de la région, souffrent d'un déficit criant de logements locatifs, publics et privés, ce qui rend très difficile l'accueil de certaines catégories, notamment les jeunes ménages, compromet la mixité sociale et générationnelle des bourgs et villages et fragilise le maintien des services publics et privés nécessaires.

- **SUR LES SPECIFICITES TERRITORIALES, URBANISTIQUES ET INSTITUTIONNELLES DE L'ILE-DE-FRANCE**

- que les **objectifs du Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF)** ont été jusqu'à présent globalement atteints en terme de **redistribution de la construction** entre les différents départements de la région,
- que ces **objectifs**, en terme de construction nouvelle, ne sont **plus atteints depuis 1995**, le niveau de 40 000 logements par an le situant 25 % en deçà,
- que la région s'est dotée de **10 territoires prioritaires** et qu'elle accueille **19 Grands projets de ville (GPV)** et **18 Opérations de renouvellement urbain (ORU)**,
- que l'on constate des retards et des lenteurs à mettre en œuvre **l'intercommunalité** en matière de logement en Ile-de-France,

- que **certains dispositifs** législatifs et réglementaires, notamment financiers, ne sont pas, ou ne sont plus, adaptés aux spécificités régionales de l'Ile-de-France,
- que **les aides régionales**, qui complètent généralement les aides de l'Etat, permettent de mieux répondre aux besoins franciliens en matière de logement social,
- que les **conventions Etat- Union d'économie sociale pour le logement (UESL)**, prévoyant des financements pour les logements locatifs, pour le renouvellement urbain, pour l'Association foncière, pourront avoir un impact important sur la construction en Ile-de-France et sur les restructurations urbaines,
- que malgré la qualité et la diversité des études et des statistiques régionales, la région gagnerait à posséder une **connaissance** plus fine, globale et prospective des besoins des habitants, de l'état du parc et des évolutions locales et sectorielles du marché du logement pour mieux adapter sa stratégie,
- qu'en Ile-de-France, l'aire d'influence de l'agglomération (bassin de vie, d'emploi, d'habitat) coïncide pratiquement avec les limites administratives de la région, ce qui fait du niveau régional (Conseil Régional, CESR, Etat en région...), le niveau pertinent pour la **détermination d'une politique globale** à long terme en matière d'habitat et de logement.

## ÉMET L'AVIS SUIVANT :

### ARTICLE 1 : POUR UNE MEILLEURE INFORMATION SUR LE LOGEMENT

La mise en œuvre et le suivi de la politique du logement dans une région aussi vaste et importante, hétérogène et évolutive que l'Ile-de-France, justifient que soient coordonnées et mutualisées les données relatives au logement aujourd'hui dispersées et parfois incomplètes.

- **Article 1.1.** Le CESR souhaite que soit enrichi et développé le travail méthodologique commandé par la Direction Régionale de l'Équipement de la région Ile-de-France (DREIF) -1996-2000- sur la **connaissance quantitative et qualitative des besoins en logements**, destiné à évaluer, pour le moyen terme, le nombre de logements neufs supplémentaires nécessaires pour assurer la fluidité du marché du logement, compte tenu de la valorisation du parc existant. Dans l'objectif de continuité de la « chaîne du logement », une attention particulière pourrait être portée aux risques de blocage dans les « transitions » les plus difficiles du parcours résidentiel. C'est en effet en veillant à la fluidité du système que l'on pourra assurer une meilleure adéquation entre l'offre et les besoins, en particulier des populations les plus vulnérables lors de ces transitions (telles que les décohabitations, les sorties d'hébergement, les événements familiaux, les départs à la retraite, etc.).
- **Article 1.2.** Le CESR souhaite que soient exploitées, par les services de l'État, les informations données par le numéro unique pour acquérir, au niveau régional, une connaissance statistique du nombre et des caractéristiques des **demandeurs de logements sociaux**.
- **Article 1.3.** Le CESR suggère que les différentes administrations et organismes détenant des informations sur **l'état de l'ensemble du parc** existant et sur le **marché du logement** mutualisent et homogénéisent les principales données afin d'éclairer les décideurs.
- **Article 1.4.** Le CESR souhaite que la Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France concrétise son projet d'un tableau de bord régional des **démolitions** en cours et à venir.
- **Article 1.5.** Le CESR propose qu'un système de détection précoce de fragilisation des **copropriétés** soit développé, en liaison avec les syndicats, en vue de déclencher une intervention rapide avant aggravation.
- **Article 1.6.** Le CESR rappelle l'importance de mettre à la disposition des Franciliens les informations utiles au bon déroulement de leur parcours résidentiel et souligne l'intérêt d'une **mise en réseau** des différents institutions et organismes détenteurs de ces informations.

- **Article 1.7.** Le CESR suggère que soient trouvées des solutions administratives et réglementaires pour faciliter les **échanges de logement** au sein du parc social, en direction notamment des familles nombreuses.

## **ARTICLE 2 : POUR LA VALORISATION DU PARC EXISTANT ET L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE VIE DES HABITANTS**

Une meilleure réponse aux besoins en logements des Franciliens passe en premier lieu par une valorisation du parc existant (bâti, environnement, qualité de vie), car la construction nouvelle n'y répond que très progressivement.

- **Article 2.1.** Compte tenu du nombre important de logements sociaux à réhabiliter (estimé à 30 000 par an par les HLM d'Ile-de-France) et de projets de renouvellements patrimoniaux, le CESR demande instamment que soient remises à niveau et pérennisées les aides financières de l'Etat pour ces opérations qui sont abondées et complétées par la Région et d'autres collectivités territoriales.
- **Article 2.2.** Le CESR se félicite du programme national de **renouvellement urbain** qui va venir compléter en Ile-de-France les 19 Grands projets de ville (GPV) et les 18 Opérations de renouvellement urbain (ORU). Compte tenu de la lourde incidence de ces opérations sur l'aménagement du territoire et sur l'offre de logement et de relogement, il souhaite que la région en bénéficie à hauteur de ses besoins et que ces projets fassent l'objet d'une coordination entre la Région, les collectivités territoriales et les bailleurs.
- **Article 2.3.** En ce qui concerne **l'amélioration de l'habitat privé**, le CESR s'inquiète de la baisse du budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et du niveau relativement faible des crédits dépensés jusqu'à présent en Ile-de-France et demande, compte tenu des orientations sociales nouvelles qui augmentent ce phénomène, que les financements soient assurés au niveau des besoins régionaux ; ces nouvelles mesures de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) venant les compléter et non s'y substituer.
- **Article 2.4.** Le CESR souhaite la généralisation de la **Gestion urbaine de proximité** (GUP) et l'affectation des moyens nécessaires. Il estime que l'amélioration de la qualité de vie des habitants devrait faire l'objet d'un véritable projet régional partagé par ses acteurs.
- **Article 2.5.** Le CESR demande que les **aides à la personne**, dont l'APL<sup>1</sup>, soient actualisées annuellement et pérennisées afin que les ménages, notamment les plus pauvres, soient solvabilisés par une aide suffisante et puissent accéder normalement à un logement social et s'y maintenir.

---

<sup>1</sup> APL : Allocation personnalisée au logement  
AVIS N°2002-06

- **Article 2.6.** Le CESR souhaite une coordination interdépartementale des **Fonds de solidarité logement (FSL)** et un suivi spécifique de **l'Accompagnement social lié au logement (ASLL)**, celui-ci gagnant à être harmonisé régionalement.
- **Article 2.7.** Pour assurer la détection précoce et la remise en ordre des **copropriétés dégradées**, le CESR estime nécessaire que l'Etat et la Région, en liaison avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH), élaborent les outils susceptibles de leur permettre de faire face à une situation préoccupante.
- **Article 2.8.** Le CESR rappelle l'avis favorable qu'il a donné aux dispositions du Contrat de plan Etat-Région (CPER) relatives au logement des étudiants et apprentis, des personnes âgées et des personnes handicapées et la nécessité de poursuivre, de développer et de pérenniser les politiques adaptées à ces populations spécifiques.

**ARTICLE 3 : POUR L'ELABORATION D'OBJECTIFS STRATEGIQUES AMBITIEUX DE LA CONSTRUCTION NOUVELLE ET DE TOUTES MESURES FAVORISANT LA FLUIDITE DU MARCHE**

Face au retard de la construction de logements (privée et publique) et compte tenu de ses conséquences pour la population et pour le développement économique et démographique de la région Ile-de-France, le CESR estime nécessaire une **reprise forte et durable** de la construction.

- **Article 3.1.** Le CESR se félicite des dispositifs décidés précédemment par l'Etat et la Région pour relancer la construction de logements sociaux. Il demande que **les dispositifs de financement**, qui ont fait la preuve de leur efficacité depuis 2001, **soient pérennisés et renforcés** au niveau des besoins et correspondent aux objectifs du SDRIF.
- **Article 3.2.** Le CESR, attaché à la gestion paritaire et de proximité du 1 % logement, demande que les dispositions soient prises pour que **les financements 1 % pour le locatif social** soient utilisés au mieux des besoins franciliens.
- **Article 3.3.** Le CESR souhaite que soient définis des objectifs publics et trouvés les financements afin de répondre à la situation de surpeuplement et de dégradation des Foyers de travailleurs migrants (**FTM**).
- **Article 3.4.** Le CESR demande que soient évalués la part des investissements de la **Foncière Logement** en Ile-de-France et son impact en terme d'offre de logements.
- **Article 3.5.** Le CESR souhaite que soit favorisé le développement du **parc locatif privé** par une adaptation des dispositifs financiers et fiscaux aux



conditions du marché francilien et par leur renforcement, de façon à rendre l'investissement immobilier suffisamment attractif.

- **Article 3.6.** Le CESR estime nécessaire de relancer **l'accession à la propriété** en Ile-de-France par des modulations et/ou des aménagements rendant le Prêt à taux zéro (PTZ) plus efficace, notamment dans l'ancien avec travaux, et la Prime à l'accession très sociale (PATS) mieux adaptée aux réalités franciliennes.
- **Article 3.7.** Le CESR émet le vœu que les **droits de mutation** relatifs aux résidences principales perçus par l'Etat soient fortement réduits en les mettant au niveau de ceux pratiqués par nos grands voisins européens fortement urbanisés, comme la Grande-Bretagne et l'Allemagne.
- **Article 3.8.** En matière **d'action foncière**, qui conditionne toute stratégie à long terme de développement du logement, le CESR rappelle ses avis du 09 décembre 1999 et du 29 mars 2001 ; il souhaite être associé à l'évaluation des résultats de la convention Etat-Région du 15 juin 2001 qu'il considère comme une première étape.
- **Article 3.9.** La satisfaction des besoins en **logements en zones rurales**, concernant notamment le locatif, et à destination principalement des jeunes ménages, suppose une aide publique aux opérateurs et la mobilisation de procédures de droit commun (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, aide au portage foncier, surcharge foncière). Le CESR propose que ces actions fassent l'objet d'un volet de la politique rurale du Conseil régional et soient mises en œuvre dans le cadre de conventions avec les départements.

#### **ARTICLE 4 : POUR UNE TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT**

L'importance de la région, la complexité des problèmes de logement, l'ampleur des financements nécessaires, les spécificités franciliennes liées au logement nécessitent que la politique de l'habitat et du logement soit adaptée à ses réalités socio-économiques, urbanistiques, environnementales et institutionnelles et qu'elle soit cohérente, d'une part avec les autres politiques (transports, aménagement du territoire, développement économique, etc.), d'autre part avec les politiques communales, intercommunales et des bassins d'habitat.

- **Article 4.1.** Pour mieux répondre, d'une part aux besoins quantitatifs et qualitatifs des Franciliens, d'autre part à l'équilibre entre les territoires et la mixité sociale et urbaine, le CESR préconise l'élaboration d'un **plan stratégique régional du logement** incluant la valorisation du patrimoine existant et la construction nouvelle.  
Un tel plan stratégique, élaboré conjointement par l'Etat et la Région, en concertation avec les collectivités territoriales et les différents acteurs du logement, pourrait être décliné dans des engagements contractuels (contrats d'objectifs, conventions pluriannuelles...).

- **Article 4.2.** Le CESR pense que ce plan stratégique, à moyen et long termes, devrait servir de cadre à la mobilisation, à la coordination et à l'affectation concomitante des **différents financements** (Etat, Région, 1 % logement, ANAH...).
- **Article 4.3.** Le CESR recommande de favoriser la mise en place d'une **approche intercommunale du logement**, qui devrait permettre de développer les Plans locaux de l'habitat (PLH) et les Conférences intercommunales, en rendant effectifs les principaux dispositifs de la loi SRU (SCOT, PLU,...) <sup>1</sup>, et ce, en partant des besoins des habitants dans l'objectif d'équilibrer les différentes politiques locales du logement, dont les attributions.
- **Article 4.4.** Le CESR suggère que la Région participe activement au **prochain « Schéma régional triennal d'orientation »** de la Conférence régionale du logement social (CRLS) de façon à placer ses priorités dans le cadre plus large de la politique régionale du logement.
- **Article 4.5.** Pour faciliter la mise en œuvre, en Ile-de-France, d'un certain nombre de **dispositifs nationaux relatifs au logement**, le CESR demande que leurs modalités d'application soient mieux adaptées aux réalités socio-économiques franciliennes (loyers plafonds, loyers de référence de l'APL, niveaux de ressources, barèmes, taux, zones ...).
- **Article 4.6.** Dans la perspective d'une stratégie régionale du logement, le CESR recommande que l'Etat et la Région se donnent les moyens de **connaissance et d'analyse des besoins (cf. article 1.3), d'observation et d'évaluation** de l'état du parc, du marché du logement et des politiques mises en œuvre, de **concertation** avec tous les acteurs du logement, dans le cadre d'une « **organisation régionale du logement** » qui pourrait être aussi un outil d'élaboration de propositions et d'expérimentations. Une telle organisation coordonnerait, mutualiserait et exploiterait les outils existants et répondrait à un cahier des charges concerté pour ses objectifs et ses missions.
- **Article 4.7.** L'ensemble des pistes de solutions que propose le CESR en réponse aux problèmes qu'il a constatés démontre la nécessité d'une plus grande prise en compte des échelons régional et local dans la définition puis la mise en œuvre des politiques publiques du logement.  
La reprise de ces propositions pourrait se faire dans le cadre d'une **expérimentation de régionalisation** concertée avec l'ensemble des acteurs de la région, à condition que l'Etat et la Région apportent les moyens financiers nécessaires.  
Le CESR suggère que la Région Ile-de-France se porte candidate à une telle expérimentation et souhaite y être associé.

---

<sup>1</sup> SRU : Solidarité et renouvellement urbains ; SCOT : Schémas de cohérence territoriale ; PLU : Plan local d'urbanisme.