



Conseil économique, social
et environnemental régional

AVIS N° 2012 - 10

du 20 juin 2012

**RELATIF A LA GOUVERNANCE DU LOGEMENT
EN ILE-DE-FRANCE**

**Présenté au nom de la commission de la Ville, de l'habitat et du cadre de vie
par Monsieur Michel SENECHAL**

CERTIFIE CONFORME

LE PRESIDENT

Jean-Claude BOUCHERAT

LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

Vu :

- le Code général des collectivités territoriales,
- la délibération n° CR 09-11 du 10 février 2011 relative à l'action régionale en faveur du logement,
- l'avis du CESER n° 2011-21 du 8 décembre 2011 relatif au logement des ménages à revenus moyens en Ile-de-France, présenté par Mme. Marie-Anne BELIN,
- l'avis du CESER n° 2011-17 du 10 novembre 2011 relatif à la révision du SDRIF : premières orientations du CESER, présenté par M. Pierre MOULIE,
- l'avis du CESER n° 2011-12 du 27 septembre 2011 relatif à l'action régionale en faveur du logement des jeunes, des étudiants et des apprentis, présenté par M. Jean-Paul RUEFF,
- l'avis du CESER n° 2010-01 du 28 janvier 2010 relatif à l'intégration des quartiers sensibles et la politique régionale du logement, présenté par Mme Nicole SMADJA,
- l'avis du CESER n° 2008-05 du 18 septembre 2008 relatif au projet de SDRIF, présenté par M. Pierre MOULIE,
- l'avis du CESER n° 2002-06 du 30 septembre 2002 relatif au logement en Ile-de-France en 2002, présenté par M. Gilbert DIEPOIS,

Considérant :

- l'avis du CESER du 30 septembre 2002 dans lequel il « *recommandait que l'Etat et la Région se donnent les moyens de connaissance et d'analyse des besoins 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* » ;
- que le logement est un besoin essentiel de chaque individu dont la satisfaction relève de l'intérêt public, la seule loi du marché ne permettant pas d'y répondre ;

- qu'il existe une spécificité de la région Ile-de-France, caractérisée, en substance, par les points suivants :
 - L'Ile-de-France est la région qui, proportionnellement, construit le moins de logements alors qu'elle connaît la plus forte demande ;
 - La mobilité intra-régionale des salariés est forte puisque à peu près la moitié d'entre eux travaillent dans un département autre que le département de leur domicile ;
 - Le taux d'activité des ménages en Ile-de-France est largement supérieur à celui observé en province ;
 - L'Ile-de-France est la région qui a la part la plus importante dans la production de la richesse nationale.

- que la région connaît, depuis de nombreuses années, un fort déficit en construction de logements puisque à peine 35 à 40.000 logements sont réalisés chaque année au lieu des 60 à 70.000 requis par le SDRIF, ce déficit en logements concernant l'ensemble des catégories de la population francilienne ;

- que si les problématiques de disponibilité et de coût du foncier sont réelles en Ile-de-France, elles ne sauraient expliquer, à elles seules, l'insuffisante construction de logements, ni masquer le fait que, malgré les lois successives imposant la réalisation de Plans locaux d'habitat (PLH) communaux ou intercommunaux, le retard pris dans leur élaboration par les collectivités franciliennes est considérable ;

- que ce déficit en logements, source de souffrances humaines et sociales, nuit aux habitants ainsi qu'à l'attractivité (le solde migratoire de la région est déficitaire)¹ et au développement économique de la région Ile-de-France. De nombreuses entreprises rencontrent ainsi des difficultés de recrutement ;

- qu'il convient de mieux connaître et comprendre les mécanismes de l'offre et de la demande des différents marchés du logement de la région Ile-de-France et de se doter des outils permettant de mieux prévoir les évolutions de ces marchés ;

- que la résorption du déficit de logement en Ile-de-France nécessite, non seulement une aptitude à définir des stratégies de long terme sur les différents bassins de vie et d'emplois franciliens, mais aussi une capacité à les mettre en œuvre et que, pour réunir ces deux conditions, il est indispensable d'inventer une nouvelle gouvernance du logement en Ile-de-France ;

- que cette nouvelle gouvernance doit rassembler et articuler les différents acteurs politiques sur un territoire pertinent pour leur permettre de dégager ensemble une vision stratégique commune de l'aménagement du territoire. Cette vision doit faire consensus sur la durée, sans laquelle aucune continuité dans l'action (indispensable compte tenu de l'échelle de temps des politiques du logement) n'est possible ;

¹ Etude du CREDOC de décembre 2011

- que, pour assurer l'équilibre du territoire et réduire les fractures sociales et territoriales en matière de logement, la nouvelle instance de gouvernance du logement francilien doit être le lieu de programmation stratégique des actions à engager. Il doit l'être en totale cohérence avec le SDRIF, cette programmation devant faire une large place à la concertation et au respect du principe de subsidiarité ;
- que la multiplicité d'acteurs publics et privés dans le domaine du logement agissant selon des logiques et des temporalités différentes, obère, au niveau régional, l'émergence d'une politique publique du logement cohérente ainsi que l'existence d'un marché du logement équilibré dans sa diversité. Par exemple, la dispersion de la maîtrise de l'urbanisme et du foncier dans les 1281 communes de la région handicapent leur mise en œuvre ;
- qu'en Ile-de-France, le périmètre géographique d'expression de l'intérêt général qui serait pertinent en matière de logement est indiscutablement supra départemental ;
- que la future « autorité organisatrice » devrait associer, directement ou indirectement, l'Etat et l'ensemble des collectivités (Région, Départements, EPCI, Communes) ayant aujourd'hui, de par la loi, des compétences en matière d'habitat et d'urbanisme, tout en étant à l'écoute, sous une forme à déterminer, des différents partenaires de la société civile intervenant dans le domaine du logement ;
- que si l'implication de l'Etat est indispensable dans la nouvelle gouvernance d'une part et dans la politique du logement en Ile-de-France d'autre part, les spécificités de la région Ile-de-France nécessitent des règles régionales adaptées aux réalités du territoire francilien ;
- que la Région devrait donc avoir vocation à occuper une place prépondérante dans cette nouvelle gouvernance : d'une part, elle est en effet, porteuse de la vision stratégique de l'aménagement de son territoire et des besoins métropolitains des habitants ; d'autre part, elle est déjà fortement impliquée dans les autres volets de la problématique du logement que sont les politiques de mobilité et celle du développement économique.

Le CESER émet l'avis suivant :

Article 1 :

Le Conseil économique, social et environnemental de la Région Ile-de-France (CESER) est favorable à la création d'une Autorité organisatrice du logement et soutient l'initiative de la Région en la matière.

Article 2 : compétences

Le CESER recommande que l'Autorité puisse influencer sur tous les facteurs de la production de logements et pour tous types de logements (parc existant et parc à construire) en intervenant en matière de planification, de définition des règles d'urbanisme, d'acquisition de réserves foncières, de distribution de financement et de territorialisation des catégories de logements.

A cet égard, il souhaite que cette Autorité dispose des moyens lui permettant d'assumer ses compétences.

2.1. Concernant l'habitat, le CESER demande que cette Autorité puisse :

- intervenir dans la mise en œuvre cohérente de la programmation physique des 70.000 logements annuels en précisant leur localisation, leur statut d'occupation et les différentes catégories de logements ;
- participer à la politique contractuelle de l'Etat en matière de logements pour concourir à sa mise en œuvre cohérente : contrats de développement territorial, contrats de cessions foncières, conventions de délégation à la pierre, conventions d'équilibre habitat/activités, réglementation relative à l'utilisation des fonds d'Action logement en Ile-de-France, etc. ;
- disposer d'un observatoire du logement en Ile-de-France pour permettre une meilleure connaissance des évolutions des besoins des ménages et des entreprises ainsi que des marchés immobiliers (accession et location dans le parc privé et le parc social). Cet observatoire porterait notamment sur les zones tendues en Ile-de-France et les micromarchés locatifs et suivrait l'évolution du parc de logements par catégories ainsi que la vacance ;
- définir les règles applicables aux logements franciliens et les différents périmètres (zonages HLM et ex-Scellier déterminant les plafonds de revenus des locataires, les plafonds de loyer social, etc.) ;
- dans le domaine du logement social (loi SRU) :
 - gérer les « délégations des aides à la pierre » et définir les critères et les types de logements à construire (familiaux, résidences) ;
 - devenir un point d'entrée unique pour simplifier le montage du logement social sur les territoires prioritaires.

2.2. Concernant l'urbanisme, le CESER considère que cette Autorité devra disposer de moyens coercitifs lui permettant de rendre opposable la programmation physique (territorialisée) des 70.000 logements par an pour en assurer la réalisation effective. Dans ce cadre :

- il réaffirme que la compétence en matière d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU) devrait être confiée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) permettant la maîtrise des règles applicables à la construction de logements à une échelle plus pertinente que celle du territoire communal ;
- il demande d'accélérer l'approbation de Schémas de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT) au centre de l'agglomération et que l'Autorité soit consultée, pour avis conforme, avant approbation des SCOT et des PLU ;
- il réaffirme sa position quant à la nécessité de n'avoir qu'un seul établissement public foncier (EPF) de dimension régionale en Ile-de-France et considère que l'Autorité doit le piloter pour garantir la cohérence de la programmation de logements dans le cadre des contrats conclus avec chaque collectivité territoriale.

Article 3 : composition :

Le CESER suggère que l'instance de gouvernance de l'Autorité soit assurée par des représentants de l'Etat et de tous les niveaux de collectivités territoriales franciliennes et qu'elle puisse y associer les partenaires sociaux et les organisations professionnelles.

Article 4 : périmètre :

Il considère que son périmètre d'intervention doit couvrir, à terme, l'ensemble du territoire francilien pour prendre en compte à la fois l'ensemble des besoins des Franciliens ainsi que les fortes disparités entre les territoires de notre région.

Article 5 : création

Compte tenu de ses compétences, de l'ampleur et de l'urgence des besoins de production, il recommande que cette Autorité puisse être créée dans les meilleurs délais par la loi et, dans un souci de réalisme, par étapes.

