

**AVIS N° 2005-16**  
**DU 8 DECEMBRE 2005**

**RELATIF AU RAPPORT CADRE DE L'EXECUTIF SUR**  
**LA POLITIQUE REGIONALE DU LOGEMENT**

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

par Monsieur Stéphane DAMBRINE

CERTIFIE CONFORME

LE PRESIDENT

**JEAN-CLAUDE BOUCHERAT**

## LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL 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 urbains (SRU) ;
- la loi n°2003-710 du 01 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;
- la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ;
- le Schéma Directeur de la Région d'Ile-de-France (SDRIF) approuvé en 1994;
- 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, signée le 15 juin 2001 ;
- les conventions signées entre l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et l'Etat :
  - du 11 octobre 2001 (renouvellement urbain),
  - du 27 octobre 2004, relative à l'accompagnement par l'UESL du plan de cohésion sociale,
  - du 27 octobre 2004, signée entre l'Etat, l'UESL et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), relative aux versements de l'UESL à l'ANRU ;
- l'accord du 21 décembre 2004 entre l'Etat et l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) pour la mise en œuvre du volet logement du plan de cohésion sociale et sa déclinaison régionale du 30 septembre 2005 ;
- les délibérations du 25 juin 2004 et du 15 décembre 2004 du Conseil régional concernant la création d'un Etablissement public foncier régional (EPFr) ;
- les rapports et avis du CESR relatifs à :
  - « la politique du logement en Ile-de-France » (Jean-Louis GIRODOT, 2 juillet 1996) ;
  - « la qualité de vie dans les grands ensembles » (Pierre DESFORGE, 17 juillet 1998) ;
  - «la relance de l'action foncière en Ile-de-France » (Joséphine COPPOLA, 9 décembre 1999) ;
  - « la coordination et la mise en œuvre des politiques foncières de l'Etat et de la Région » (Jean-Louis GIRODOT, 29 mars 2001) ;

- « le logement des jeunes en Ile-de-France » (Marie-Paule ROUMIEUX, 31 mai 2001) ;
- « le logement en Ile-de-France en 2002 » (Gilbert DIEPOIS, 30 Septembre 2002) ;
- « premières réflexions sur la nouvelle étape de la décentralisation » (Jean-Louis GIRODOT, 17 octobre 2002) ;
- « l'amélioration de la qualité de vie au quotidien et la gestion urbaine de proximité » (Serge INCERTI-FORMENTINI, 22 janvier 2004) ;
- « création d'un Etablissement Public Foncier en Ile-de-France » (Joséphine COPPOLA, 17 juin 2004) ;
- « la chaîne du logement en Ile-de-France : voies et moyens pour la rendre effective » (Bernard LAURENT, 4 avril 2005) ;
- « la révision du Schéma Directeur de la Région d'Ile-de-France : premières contributions du CESR » (Pierre MOULIÉ, 20 décembre 2004) ;
- la note « enjeux partagés » par la Région, l'Etat et le CESR dans le cadre des travaux en cours pour la révision du SDRIF ;
- la lettre de saisine de Monsieur Jean-Paul HUCHON, Président du Conseil régional d'Ile-de-France, en date du 21 novembre 2005 ;
- le rapport cadre CR.64-05 sur la politique régionale du logement reçu le 1<sup>er</sup> décembre 2005.

## **ENTENDU:**

- l'exposé de Monsieur Stéphane DAMBRINE au nom de la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie.

## **CONSIDERANT**

### **1- Sur le logement**

- que la situation de l'Ile-de-France est spécifique avec :
  - un foncier disponible rare et à des prix très élevés ;
  - un coût de construction élevé ;
  - un prix du logement très supérieur à celui des grandes agglomérations de province ;
  - un écart de 1 à 4 entre les loyers sociaux et les loyers libres ;
- que la pénurie de logements intermédiaires ne permet pas de combler ce "chaînon manquant" du logement francilien ;
- qu'il existe une pénurie de grands logements, notamment en zone centrale ;
- que la faiblesse de la construction neuve ne permet pas la nécessaire fluidité de « la chaîne du logement » ;
- que l'insuffisance de l'offre locative, tant sociale que privée, est à l'origine des demandes et des besoins insatisfaits ;
- que la faiblesse de l'accession à la propriété ne permet pas de participer à l'équilibre du logement dans la région ;

- que les besoins de réhabilitation, de renouvellement et d'amélioration des logements sont considérables ;
- que l'Etat s'est désengagé en matière de réhabilitation des logements sociaux en dehors des opérations soutenues par l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) ;
- que le nombre de copropriétés fragiles ou dégradées est en augmentation ;
- que le parc social est excessivement concentré sur un nombre restreint de communes ;
- que, pour répondre aux besoins des habitants comme des territoires, un certain équilibre doit être respecté entre la construction de logements sociaux et celle de logements libres ;

## **2 – Sur la situation des habitants de la région**

- que l'Ile-de-France présente de très grands écarts de ressources entre ses habitants, avec notamment une augmentation des ménages pauvres ;
- que le parc social est sollicité par des demandes de plus en plus importantes, émanant de demandeurs en situation de plus en plus précaire ;
- que le nombre de demandeurs de logements sociaux s'élève actuellement à 340.000, en progression de 20 % depuis 10 ans ;
- que la vacance dans le parc social est arrivée à un taux incompressible de 1,8% ;
- que le taux de mobilité annuel dans le parc social est très faible (6,5%) ;
- que le recensement de 1995 a mis en évidence une inquiétante tendance à l'exode de familles des classes moyennes avec enfants ;

## **3 – Sur les spécificités urbanistiques, territoriales et institutionnelles de l'Ile-de-France**

- que les déséquilibres territoriaux restent très marqués tant en terme d'implantation du parc de logements sociaux que de ressources des collectivités ;
- que les objectifs de construction du SDRIF de 1994 de 53.000 logements par an n'ont pas été atteints ;
- que le contexte institutionnel est de plus en plus complexe :
  - que ce soit pour le financement du logement social,
  - que ce soit par la multiplication des intervenants (Etat, Région, Départements, Communes, EPCI...) ;
- qu'en Ile-de-France l'agglomération fonctionnelle (marché du travail, marché du logement) coïncide à peu près avec les limites administratives de la région ;
- que, de ce fait, une politique du logement efficace ne peut se concevoir qu'à l'échelon régional.

## EMET L'AVIS SUIVANT

### **ARTICLE 1 : PREAMBULE**

Le CESR se félicite de l'implication croissante du Conseil régional dans la politique du logement, qualifiée de grande cause régionale, alors même que la Région n'exerce pas de responsabilités en la matière.

Le CESR rappelle à cet égard l'avis qu'il a émis, à l'occasion de la préparation de la loi sur les libertés et les responsabilités locales, sur la gouvernance en matière d'habitat : il considère que la région d'Ile-de-France constitue une grande agglomération et que c'est à cette échelle que la stratégie en matière d'habitat doit se construire, en cohérence avec la politique d'aménagement déjà conduite par le Conseil régional. Ainsi le CESR considère que, si l'Etat doit rester, au nom de la solidarité, le garant de la politique du logement et en particulier de son financement, la Région d'Ile-de-France constitue le bon niveau pour une délégation par l'Etat de ses aides à la pierre, à charge pour elle de conventionner avec les autres collectivités territoriales ou leurs groupements.

Le CESR aurait souhaité que les propositions de l'Exécutif soient accompagnées d'un cadrage budgétaire pluriannuel permettant d'apprécier l'impact de la politique proposée.

### **ARTICLE 2 : ACTION FONCIERE**

Le CESR, qui demande depuis de nombreuses années la mise en place d'un outil foncier régional, indispensable préalable à la relance de l'aménagement et de la construction, se félicite de l'annonce, par le premier ministre, de la création, au cours du premier trimestre 2006, d'un établissement public foncier régional à fiscalité propre.

### **ARTICLE 3 : LOGEMENT SOCIAL**

#### **3.1 - les objectifs de production**

Le CESR considère que la production de 120.000 logements sociaux en 6 ans, soit 20.000 unités par an en moyenne, constitue un objectif ambitieux qui contribuera à détendre la situation de crise que connaît l'Ile-de-France. Il attire l'attention sur le fait que l'atteinte de cet objectif suppose une relance vigoureuse de la construction de logements libres et sociaux, en cohérence avec l'objectif qui se dégage, dans le cadre de la révision du SDRIF, de construction de 60.000 logements par an.

Le CESR note que les équilibres proposés par l'Exécutif entre les produits PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), PLUS (prêt locatif à usage social) et PLS (prêt locatif social) sont en décalage avec ceux retenus par le plan de cohésion sociale. Le CESR propose la tenue d'une concertation annuelle entre la Région et l'Etat sur ces équilibres, de façon à éviter l'apparition de rigidités qui seraient de nature à minorer le volume global de production, au détriment des Franciliens.

### **3.2 - les modalités d'intervention**

En matière de modalités d'intervention, la proposition de l'Exécutif s'inscrit dans la continuité des dispositions antérieures. La novation essentielle concerne l'introduction de conditions d'équilibre entre produits PLAI, PLUS et PLS sur les territoires des communes et des arrondissements parisiens. Le CESR approuve l'objectif de mixité visé par ces dispositions.

Néanmoins, il souhaite attirer l'attention sur la complexité que pourrait générer la mise en œuvre pratique de dispositions nécessitant de croiser une approche par commune et une approche par bailleur.

Par ailleurs, les dispositions techniques ne doivent pas constituer un frein à la production. A cet égard le CESR souhaite que l'instruction des dossiers puisse combiner rapidité et souplesse, et faire l'objet d'une harmonisation entre les financeurs du contenu des dossiers de demande de subvention.

Il note que la délégation des aides à la pierre au Conseil régional, souhaitée par le CESR, permettrait la mise en place de guichets uniques de financement qui apporteraient une simplification importante pour le montage des opérations.

En tout état de cause, le CESR suggère d'établir un bilan à mi-mandat des modalités de mise en œuvre des dispositifs d'aides, de façon à pouvoir apporter les adaptations qui s'avèreraient utiles pour garantir l'atteinte dans les meilleures conditions des objectifs poursuivis par l'Exécutif.

### **3.3 – Réhabilitation**

Concernant le parc existant, l'objectif de 120.000 logements réhabilités en 6 ans, soit 20.000 par an en moyenne, constituera un accroissement significatif de l'intervention de la Région.

Néanmoins, le CESR rappelle que les retards pris en matière de réhabilitation conduisent à des besoins de rattrapage importants. Le besoin de réhabilitation avoisine ainsi au total les 30.000 à 40.000 unités par an, aussi bien en sites ANRU que sur les autres territoires. Le CESR insiste à cette occasion sur l'intérêt du dialogue engagé avec l'ANRU ; son aboutissement sous forme d'une contractualisation entre l'ANRU et la Région présente un enjeu très important.

### **3.4 - Jeunes et apprentis**

Le CESR approuve l'élargissement de l'intervention en faveur du logement des apprentis proposé par l'Exécutif en cohérence avec les politiques de formation dont la Région est responsable.

Il se félicite également de l'aide nouvelle proposée en faveur des comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), qui pourront ainsi constituer un relais indispensable sur le terrain à la politique régionale en faveur du logement des jeunes.

## **ARTICLE 4 : LE PARC PRIVE**

### **4.1 - Lutte contre l'habitat indigne**

Le CESR considère comme une priorité et une urgence l'éradication de l'habitat indigne et se félicite donc de l'extension et du renforcement du dispositif régional proposés par l'Exécutif en matière de lutte contre le saturnisme et de sécurité des personnes.

### **4.2 - Amélioration de l'habitat**

Le CESR approuve les propositions faites par l'Exécutif, notamment la prise en compte des immeubles construits avant 1960, et rappelle sa demande d'une certaine "régionalisation" de l'ANAH, à savoir l'adaptation des taux et plafonds aux réalités franciliennes et l'affectation en Ile-de-France d'une part des moyens de l'Agence plus conformes aux besoins régionaux. Cette "régionalisation" pourrait se traduire par une contractualisation pluriannuelle entre la Région et l'ANAH.

### **4.3 - Copropriétés en difficulté**

Le CESR soutient les dispositions proposées, notamment en ce qui concerne l'approche préventive, l'aide à la résidentialisation, qu'il avait demandée, et l'aide au portage immobilier.

Par contre, il demande qu'une réflexion soit menée sur les dispositions à prendre d'urgence pour aider les occupants des copropriétés « dont l'état de dégradation rend improbable la restauration d'une capacité de redressement à moyenne échéance » (paragraphe 2-1-3-A-2.1 page 43 du rapport-cadre).

## **ARTICLE 5 : PARCOURS RESIDENTIEL**

Le CESR partage l'importance qui s'attache à rendre possible un parcours résidentiel pour les Franciliens. Pour cela, il convient de renforcer tous les maillons de la chaîne du logement, et plus particulièrement les plus faibles que sont le logement des plus

démunis et le logement des classes moyennes (PLS – PLI (prêt locatif intermédiaire) – loyers maîtrisés – mais aussi accession à la propriété).

A cet égard le niveau de loyers envisagé par l'Exécutif pour le PLI est trop proche de celui du PLS et, de ce fait, ne permettra pas de créer le maillon intermédiaire indispensable entre le secteur social et le secteur libre.

Le CESR souhaite que la future délibération annoncée pour 2006 sur l'accèsion à la propriété permette de répondre à ce besoin primordial pour la mixité sociale et l'équilibre démographique et territorial de l'Ile-de-France.

Il demande également que le soutien à la transformation de bureaux en logements soit poursuivi.

## **ARTICLE 6 : DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA QUALITE DANS LE LOGEMENT**

Le CESR se félicite de la prise en compte du développement durable ainsi que de la qualité, de l'adaptation des logements, de l'accessibilité des immeubles et de la sécurité dans la politique régionale.

Il confirme la pertinence des objectifs affichés.

Toutefois, il considère qu'une progressivité est indispensable dans leur mise en œuvre pour permettre aux acteurs du logement de s'adapter dans de bonnes conditions aux nouvelles exigences de l'Exécutif régional en faveur du développement durable.

En matière de développement des énergies renouvelables, le CESR partage les objectifs poursuivis mais il s'interroge sur l'application d'un taux uniforme à tous les programmes de construction. Il propose que l'objectif en matière d'énergies renouvelables soit apprécié globalement, par exemple dans le cadre des contrats d'objectifs.

Concernant le cas particulier de la norme HPE (haute performance énergétique) 2005, le CESR souhaite qu'un délai d'adaptation suffisant soit accordé aux professionnels avant que la norme soit rendue obligatoire.

Plus généralement, il considère qu'il est souhaitable de fixer des paliers progressifs dans l'atteinte des objectifs et de mettre en place une évaluation concertée avec les professionnels. Cette évaluation permettra en outre de mesurer les surcoûts éventuels liés à ces normes afin, le cas échéant, de vérifier la pertinence des mesures de financement et d'accompagnement.

Le CESR considère en effet que les conditions de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale doivent permettre de concilier les objectifs quantitatifs de

production avec ceux portant sur la qualité de l'habitat et les exigences du développement durable.

Il souhaite que des précautions analogues soient prises dans le cadre des réhabilitations compte tenu notamment du caractère très divers des travaux engagés et de leurs objectifs. Il apparaît en effet que l'addition des contraintes préalables imposées à toute réhabilitation peut paraître excessive pour certaines opérations et risque d'être un frein à l'objectif de 120.000 logements réhabilités en 6 ans.

#### **ARTICLE 7 : L'EMPLOI ET L'APPAREIL DE PRODUCTION**

Le CESR note avec intérêt que la problématique de l'emploi, qui est, avec le logement, le transport et l'environnement, une des préoccupations majeures des Franciliens, a été prise en compte par l'Exécutif.

Il souhaite que des démarches en matière d'insertion soient entreprises dans les opérations aidées par la Région. Il rappelle l'importance d'une concertation préalable avec les représentants des entreprises et des bailleurs sociaux pour limiter le risque d'augmentation d'appels d'offre infructueux qui pénaliserait l'atteinte des objectifs de production dans la situation actuelle de crise du logement.

A l'instar de ce qu'il recommande pour la mise en œuvre des politiques en faveur du développement durable et de la qualité de l'habitat, le CESR souhaite donc que la concertation et le dialogue soient les voies privilégiées par la Région pour atteindre ses objectifs en matière d'insertion par l'emploi.

#### **ARTICLE 8 : EN CONCLUSION**

Le CESR soutient les propositions ambitieuses de l'Exécutif.

Il demande que leurs modalités de mise en œuvre soient élaborées avec le pragmatisme et la souplesse nécessaires à leur efficacité.

Il souhaite que ces modalités et la programmation des opérations fassent l'objet d'une concertation étroite avec l'Etat en priorité, mais aussi avec les opérateurs et les partenaires du logement, en vue d'aboutir notamment à des conventions pluriannuelles.

Il rappelle la nécessité de reconnaître la Région comme chef de file (en association étroite avec l'Etat et les autres collectivités territoriales) de la politique du logement en Ile-de-France et de la doter, outre l'EPFR dont la création a été annoncée, de la délégation des aides à la pierre.

