



Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale
Ministère délégué au logement et à la ville

Rapport à

*Monsieur le Ministre
du Travail, de l'Emploi
et de la Cohésion sociale*

*Monsieur le Ministre délégué
au Logement et à la Ville*



50 Propositions Pour la relance du logement en Ile de France

Pierre POMMELLET
Ingénieur général
Des Ponts et Chaussées

Mai 2005

PROJET DE RAPPORT

HABITAT POUR TOUS EN ILE-DE-FRANCE

CINQUANTE PROPOSITIONS EN FAVEUR DE LA RELANCE DU LOGEMENT

Table des matières :

| | |
|--|-----------|
| LETTRE DE MISSION | 5 |
| COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL | 6 |
| INTRODUCTION | 7 |
| 1 / ÉTAT DES LIEUX : UNE PANNE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT PLUTOT QU'UNE CRISE | 8 |
| 1/ LA CRISE RESSENTIE DE FAÇON INEGALE PAR LES FRANCILIENS | 9 |
| 2/ LE PARC SOCIAL : DES TAUX DE ROTATION HISTORIQUEMENT BAS | 11 |
| 3/ PRODUCTION DE LOGEMENTS EN BAISSSE, PRIX EN HAUSSE | 11 |
| 4/ LA RARETE DES TERRAINS CONSTRUCTIBLES | 15 |
| 5/ MIXITE SOCIALE ET ZONES URBAINES SENSIBLES | 16 |
| 6/ LE DIAGNOSTIC | 17 |
| II / CINQUANTE PROPOSITIONS POUR RELANCER L'HABITAT EN ILE-DE-FRANCE | 20 |
| QUATRE TYPES D' ACTIONS | 20 |
| A/ POURSUIVRE L' ACTION FONCIERE | 22 |
| 1/ ÉTENDRE LA VALORISATION DU FONCIER PUBLIC NON BATI A L' ENSEMBLE DES MINISTERES | 22 |
| Proposition A 1 | 23 |
| 2 / UNE EVALUATION DES TERRAINS EN FONCTION DES PROGRAMMES | 24 |
| Proposition A2 | 24 |
| 3/ OPERATEURS FONCIERS REGIONAUX | 25 |
| Proposition A 3 | 26 |
| 4/ VERS UN TABLEAU DE BORD FONCIER REGIONAL | 27 |
| Proposition A 4 | 27 |
| 5/ LES DELAISSES D' INFRASTRUCTURES ROUTIERES | 28 |
| Proposition A 5 | 28 |
| 6/ DEGAGER DU FONCIER DANS LES ZONES URBAINES SENSIBLES | 29 |
| Proposition A 6 | 29 |
| 7 / DIMINUER LA CHARGE FONCIERE DU LOGEMENT SOCIAL | 30 |
| Proposition A 7 | 31 |
| PARTIE B | 33 |
| RELANCER L' AMENAGEMENT ET L' URBANISME OPERATIONNEL | 33 |
| 1/ L' HABITAT DANS LE SDRIF | 33 |
| Proposition B 1 | 34 |
| 2/ DECLINER LE VOLET LOGEMENT DU SDRIF AU NIVEAU LOCAL | 35 |
| Proposition B 2 | 35 |
| 3/ IDENTIFIER LES TERRITOIRES MUTABLES | 36 |
| Proposition B 3 | 36 |

| | |
|--|-----------|
| 4/ RECHERCHER LES MOYENNES ET PETITES PARCELLES MUTABLES | 37 |
| Proposition B 4..... | 37 |
| LA RELANCE DE L'URBANISME OPERATIONNEL | 38 |
| 5/ LA CONTRIBUTION DES ETABLISSEMENTS PUBLICS REGIONAUX | 38 |
| Proposition B 5..... | 39 |
| 6/ LES VILLES NOUVELLES..... | 40 |
| Proposition B 6..... | 40 |
| 7 / ÉQUILIBRER L'ÎLE-DE-FRANCE AU SUD-EST..... | 41 |
| Proposition B 7..... | 43 |
| 8/ AMENAGER LA SEINE AVAL..... | 44 |
| Proposition B 8..... | 45 |
| 9/ ÉQUILIBRER LE POLE DEFENSE EN HABITAT | 46 |
| Proposition B 9..... | 46 |
| 10/ DONNER SUR TERRAINS PUBLICS, UN EXEMPLE DE QUARTIERS DE VILLES DU 21EME SIECLE CONJUGUANT QUALITE URBAINE ENVIRONNEMENTALE, ARCHITECTURALE. | 47 |
| Proposition B 10..... | 48 |
| UNE NOUVELLE DONNE POUR L'URBANISME OPERATIONNEL ET L'AMENAGEMENT | 49 |
| 11/ DIVERSIFIER LES TYPES D'OPERATIONS DANS LE CADRE D'UN PARTENARIAT PUBLIC/PRIVE : LES S.A.S D'AMENAGEMENT, L'ASSOCIATION FONCIERE DE PROJET :..... | 50 |
| Proposition B 11..... | 51 |
| 12/ L'ASSOCIATION FONCIERE DE PROJET | 52 |
| Proposition B 12..... | 52 |
| 13/ ADAPTER LES CONVENTIONS D'AMENAGEMENT AU DROIT COMMUNAUTAIRE | 53 |
| Proposition B 13..... | 53 |
| 14/ ÉTABLIR UN DROIT DES SOLS ADEQUAT | 54 |
| Proposition B 14..... | 55 |
| 15/ UNE PROCEDURE INTERMEDIAIRE ENTRE ZAC ET LOTISSEMENT | 56 |
| Proposition B 15..... | 56 |
| 16/ UN GUIDE A LA DISPOSITION DES ELUS..... | 57 |
| Proposition B 16..... | 57 |
| 17/ RENFORCER LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE ET DEVELOPPER L'INGENIERIE DE PROJET | 58 |
| Proposition B 17..... | 59 |
| 18/ SIMPLIFIER LES PROCEDURES ET SECURISER LES AUTORISATIONS D'URBANISME (POUR MEMOIRE) | 60 |
| Proposition B 18 (pour mémoire)..... | 60 |
| PARTIE C..... | 61 |
| RELANCER LE LOGEMENT SOCIAL ET INTERMEDIAIRE | 61 |
| 1/ REALISER LES OBJECTIFS QUANTITATIFS DU PLAN DE COHESION SOCIALE | 63 |
| LA MISE EN RESEAU DES ACTEURS ADMINISTRATIFS DE L'ÉTAT | 63 |
| Proposition C1..... | 65 |
| 2/OPTIMISER L'ORGANISATION TERRITORIALE DES OFFICES D'H.L.M EN ÎLE-DE-FRANCE | 66 |
| Proposition C2..... | 67 |
| 3/ ENTREPRENDRE L'APUREMENT DE LA DETTE H.L.M..... | 68 |
| Proposition C3..... | 68 |
| 4/ LE LOGEMENT DES MENAGES A BAS REVENUS..... | 69 |
| Proposition C4..... | 72 |
| 5/ ADAPTER LES MODES DE FINANCEMENTS DU LOGEMENT SOCIAL A LA SITUATION FRANCILIENNE | 73 |
| Proposition C5..... | 73 |
| 6/ UN RETOUR DU 1 % EN ÎLE-DE-FRANCE EN ADEQUATION AVEC LES BESOINS. | 74 |
| Proposition C6..... | 74 |
| 7/ LES PRETS LOCATIFS SOCIAUX DE L'UESL..... | 75 |
| Proposition C7..... | 75 |
| 8/ RELANCER LE LOGEMENT INTERMEDIAIRE | 76 |
| Proposition C8..... | 77 |
| 9/ADAPTER LE ZONAGE A LA REALITE FRANCILIENNE | 78 |
| Proposition C9..... | 79 |
| 10/ RELANCER L'ACCESSION A LA PROPRIETE | 80 |

| | |
|---|-------------------|
| Proposition C10 | 81 |
| 11/ REDUCTION DU REGIME DE TAXATION DES PLUS-VALUES DE CESSION IMMOBILIERE | 82 |
| Proposition C11 | 82 |
| 12/ UNE MESURE SIMPLE EN FAVEUR DE L'HABITAT DURABLE..... | 83 |
| Proposition C12 | 83 |
| PARTIE D | 84 |
| ASSURER LA MIXITE SOCIALE | 84 |
| 1/ POURCENTAGE MINIMUM DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES SECTEURS DEFICITAIRES | 85 |
| Proposition D1 | 85 |
| 2/ INTRODUIRE LA MIXITE DANS LES IMMEUBLES EN COPROPRIETE | 85 |
| Proposition D2 | 87 |
| 3/ FAVORISER LA MIXITE DES GESTIONS PUBLIQUES ET PRIVEES..... | 88 |
| Proposition D3 | 88 |
| 4/ ROMPRE AVEC LA MONO-OCCUPATION SOCIALE DES QUARTIERS EN DIFFICULTE..... | 89 |
| Proposition D4 | 90 |
| 5/ INSCRIRE LE PROJET ANRU DANS UNE DEMARCHE A LONG TERME | 90 |
| Proposition D5 | 91 |
| 6/ RENFORCER LES MOYENS DE L'ETAT EN REGION EN APPUI DES PROJETS DE RENOVATION URBAINE LES PLUS DIFFICILES A REALISER..... | 92 |
| Proposition D6 | 93 |
| PARTIE E | 94 |
| SOUTENIR LES MAIRES DANS LEUR EFFORT DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS | 94 |
| 1/ ADAPTER LES RESSOURCES DES COMMUNES PAR LA DGF AUX CHARGES LIEES AU LOGEMENT | 95 |
| Proposition E1 | 95 |
| 2/ UNE NOUVELLE DEFINITION DU POTENTIEL FISCAL | 96 |
| Proposition E2 | 96 |
| 3/ AIDER PAR LE FONDS D'AMENAGEMENT URBAIN (FAU), LES COMMUNES QUI CONDUISENT DES PROGRAMMES DE LOGEMENT SOCIAL EN L'APPLICATION DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU | 97 |
| Proposition E3 | 98 |
| 4/ RENFORCER LE POUVOIR DE SUBSTITUTION DU PREFET | 98 |
| Proposition E4 | 99 |
| 5/ MAJORATION DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES EN ZONE URBAINE AFIN DE LUTTER CONTRE LA RETENTION FONCIERE..... | 100 |
| Proposition E5 | 101 |
| 6/ INTRODUIRE LE LOGEMENT COMME ACTION PRIORITAIRE DANS LA DOTATION GLOBALE DE L'EQUIPEMENT (DGE) | 102 |
| Proposition E6 | 102 |
| 7/ INSTAURER UN FOND D'ACTION LOGEMENT (F.A.L.) | 103 |
| Proposition E7 | 104 |
| PARTIE F..... | 105 |
| PROPOSITIONS REGIONALES | 105 |
| <u>ANNEXE 1 : PROPOSITIONS DE LA REGION ILE-DE-FRANCE</u> | <u>108</u> |
| <u>ANNEXE II.....</u> | <u>109</u> |
| <u>PERSONNALITES RENCONTREES</u> | <u>109</u> |

LETTRE DE MISSION

non disponible

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Ce rapport a été établi dans le cadre d'un groupe de travail réuni à la Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (DREIF) dont la composition était la suivante :

- Pierre Pommellet, président du groupe de travail ;
- Francis Rol-Tanguy, préfet, directeur régional de l'Équipement d'Ile-de-France ;
- Philippe Baffert, chef de bureau, DGUHC ;
- Stéphane Dambrine, directeur général de l'OPAC du Val-de-Marne ;
- Claude Doussiet, directeur à l'ANRU ;
- Dominique Figeat, délégué ministériel à l'action foncière ;
- Etienne Guena, président de l'ANPEEC ;
- Hervé Jobbe-Duval, président du directoire de la Centrale de Création Urbaine ;
- Gérard Lacoste, directeur général adjoint de l'IAURIF ;
- Yves Laffoucrière, directeur régional d'Ile-de-France de la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- Jean-Luc Poidevin, président de Ville et projet Nexity -;
- Jacques Touchefeu, directeur délégué, direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France ;
- Philippe Van de Maele, directeur général de l'ANRU ;
- Bruno Verdon, président-directeur général de l'AFTRP ;
- Angelo Zagalolo, sous-directeur, Conseil régional d'Ile-de-France ;

Le secrétariat général du groupe était assuré par Didier Bellier-Ganière, administrateur civil, qui a également participé à l'élaboration du rapport.

INTRODUCTION

Dans mon rapport précédent (octobre 2003) sur « la relance de l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics », commandé par Gilles de Robien, alors Ministre de l'Equipeement, des Transports, du Logement et de la Mer, la crise du logement, en particulier du logement social, était déjà largement évoquée, en se basant sur les travaux de l'IAURIF, qui annonçait, dans ses cahiers de février 2003, que « la construction de logements était en panne en Ile-de-France ».

L'Ile-de-France subit, en effet les conséquences de la faible construction au cours de la décennie 90, qui n'a fait que s'aggraver malgré les deux sursauts de 1994 et 1998 pour aboutir en 2003 au point bas de 30 000 logements commencés.

Les conséquences sur le niveau des prix et des loyers ont entraîné une prise de conscience générale et il n'est pas utile de s'y appesantir : le problème du logement est, avec l'emploi, le plus préoccupant en Ile-de-France.

Certes, une amélioration sans précédent du parc immobilier a eu lieu depuis 50 ans, mais des millions de franciliens sont aujourd'hui concernés par la crise. En premier lieu les plus défavorisés, mais aussi les étudiants et apprentis, les jeunes ménages, les nouveaux arrivants et, d'une manière générale, tous ceux qui n'ont pas pu intégrer le parcours résidentiel à des périodes plus favorables où le nombre de logements construits était deux ou trois fois supérieur à celui d'aujourd'hui.

Cependant, des signes encourageants commencent à apparaître.

À la suite de différentes mesures prises en 2003 dans le cadre de la loi « Urbanisme et Habitat », de la poursuite d'actions efficaces en faveur du logement par la Région, de la relance par certaines collectivités territoriales de nouveaux programmes réalisés par des acteurs publics et privés, le nombre de permis de construire a fortement augmenté depuis un an.

Les statistiques font apparaître en effet une hausse inédite de 21 % des permis de construire en 2004, du même niveau que la moyenne nationale.

Un autre motif d'espoir est le redressement du financement du logement social après le point bas de 2000. Le nombre de logements sociaux financés en 2004 est de l'ordre de 16 700, soit deux fois plus qu'en 1998 ; c'est le meilleur résultat depuis 10 ans.

Mais, si le déclin de l'habitat neuf en Ile-de-France semble enrayé, il faut, à présent, conduire le redressement à un rythme élevé sur moyen terme (à l'horizon 2009 du plan de cohésion sociale) pour réduire, année après année, les effets de cette panne de la construction neuve de logements. Elle nuit, comme le souligne Bertrand Landrieu, Préfet de Région, Préfet de Paris, non seulement à la qualité de vie des franciliens mais également à son économie et son niveau d'emploi, réduisant ainsi son attractivité au sein de l'Europe.

Conformément à la lettre de mission du 5 août 2004, de Jean-Louis Borloo, Ministre de la Cohésion sociale et Marc-Philippe Daubresse, Ministre délégué au logement et à la Ville, le rapport comportera un état des lieux de la situation fin 2004 et un diagnostic sur les obstacles qui s'opposent à la relance de l'habitat, suivis de cinquante propositions susceptibles de les lever.

Il est accompagné d'une contribution de la Région Ile-de-France qui augmente fortement son intervention dans le domaine du logement en 2005.

Il est clair, en effet, que le droit au logement, élément clé du plan de cohésion sociale, nécessite, pour ne pas demeurer formel, la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de mesures techniques et financières favorables à l'émergence d'une grande diversité de projets ; chacun d'entre eux contribuant, pour sa part, à créer une offre nouvelle nombreuse et variée, allant dans le sens de l'équilibre social des territoires.

C'est à cette condition qu'il sera possible de sortir de la crise et d'aller vers un droit réel au logement en Région Ile-de-France.

Pierre Pommellet

1 /ÉTAT DES LIEUX : UNE PANNE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT PLUTOT QU'UNE CRISE

La situation actuelle en Ile-de-France n'est certes pas comparable à la grande crise des années cinquante, à la sortie de la guerre qui avait entraîné la destruction de deux millions de logements en France.

Les documents d'époque, même transfigurés par le talent de Doisneau ou de Pialat, montrent une région parisienne noire, dont certains aspects, comme le grand bidonville de Nanterre, s'apparentaient plutôt à certaines grandes métropoles actuelles du tiers-monde.

L'Ile-de-France n'en est, heureusement, plus là aujourd'hui, après l'effort massif de construction des années soixante et soixante-dix, qui a permis, en cinquante ans, de doubler le parc et surtout de le moderniser radicalement avec, malheureusement, au nom de l'idéologie fonctionnaliste, la construction de grands ensembles, dont 157 sont actuellement classés en zone urbaine sensible.

Il demeure cependant évident que la situation s'est profondément dégradée au cours de la décennie 90. Plusieurs signes inquiétants étaient déjà apparus, mais c'est l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile-de-France (IAURIF) qui, le premier, dès 2002, attirait l'attention sur la panne de la construction de la région, qui construisait par habitant deux fois moins que la moyenne nationale.

Gilles de Robien, alors Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, prenait d'ailleurs, dès 2003, un certain nombre de dispositions dans la loi « Urbanisme et Habitat » et relançait la recherche de foncier public qui aboutira à la création de la Délégation à l'action foncière.

Depuis cette époque, la question a largement débordé les cercles de la construction et a fait l'objet de très nombreuses enquêtes des médias, qui montrent, à l'évidence que, sans atteindre les sommets de 1954, date de la première campagne de l'Abbé Pierre, le logement demeure, pour beaucoup de franciliens, un souci central, alors qu'il est moins ressenti en province, à l'exception de certaines métropoles régionales du Sud de la France.

Le présent diagnostic va donc s'efforcer, au-delà du constat, facile à établir, d'en cerner les causes essentielles, ce qui permettra de proposer cinquante mesures de nature à rétablir une situation normale, à l'horizon du plan de cohésion sociale.

1/ LA CRISE RESSENTIE DE FAÇON INEGALE PAR LES FRANCILIENS

L'enquête sur les « conditions de logement en Ile-de-France en 2002¹ livre plusieurs données intéressantes.

Les ménages franciliens n'ont jamais été aussi satisfaits de leurs conditions de logements : 51 % en 1973, 70 % en 2002 dont près des trois quarts en grande couronne.

Mais, a contrario, ils sont 10,1 % à trouver leur situation insuffisante ou très insuffisante, soit au total plus de 1 million de personnes, surtout à Paris et en Petite couronne.

Le nombre de ménages souhaitant déménager (et souvent ne le pouvant pas) est passé de 27 % en 1996 à 33 % en 2002. La hausse est plus forte pour les locataires H.L.M.

Les écarts de loyer au mètre carré entre emménagés récents et anciens sont de 36 % dans le secteur libre. Les emménagés récents sont souvent des jeunes ménages dans de petits logements, les loyers sont encore plus importants dans les logements neufs.

Les ménages résidant dans un logement en surpeuplement ou inconfortable ont un revenu inférieur de moitié aux autres. Ils vivent plutôt dans le centre de l'agglomération, la moitié du parc inconfortable étant localisée à Paris.

Les trois quarts des jeunes ménages occupent un logement en location et deux sur trois sont logés dans le secteur libre et un sur trois dans le parc H.L.M.

Une conclusion s'impose donc : une grande majorité des franciliens, qui ont accédé au logement dans les décennies précédentes, s'estiment bien logés et le sont effectivement.

En revanche, la région la plus jeune d'Europe et une des plus mobiles n'offre pas aux nouveaux arrivants, sur un marché du logement en pénurie, de possibilités de se loger à un niveau compatible avec leurs revenus. Que dire alors des plus défavorisés et, notamment, de la situation dramatique des travailleurs pauvres qui constituent le quart des SDF dont la situation est cruellement mise en évidence par l'hiver froid de cette année. La région capitale, dont le revenu moyen est supérieur de 26 % à celui du territoire national, est aussi celle où les inégalités en matière d'habitat sont les plus fortes et où les jeunes, qui constituent son meilleur atout au sein de l'Union européenne, ont le plus de difficultés à se loger.

¹ Les conditions de logement en Ile-de-France, DRE/IAURIF/INSEE, octobre 2004

2/ LE PARC SOCIAL : DES TAUX DE ROTATION HISTORIQUEMENT BAS

La Région Ile-de-France rassemble 1 132 000 logements locatifs sociaux soit 28,2 % du parc locatif social français.

Une résidence principale sur quatre est sociale contre une sur six au niveau national. Mais la répartition est inégale : Paris présente le taux de logements locatifs sociaux le plus faible (de l'ordre de 16%) et la Seine-Saint-Denis le plus élevé (38 %). Le Val-de-Marne et les Hauts-de-Seine accueillent respectivement 30 % et 27 % de logements locatifs sociaux sur leur territoire et les départements de grande couronne de 20 à 27 %.

Le parc est réparti sur la moitié des communes et est très représenté au Nord et au Sud/Est, dans les villes nouvelles et la vallée de la Seine. Mais c'est surtout la concentration des 250 000 logements sociaux sur 157 zones urbaines sensibles dont 44 prioritaires (au sens de la loi du 1^{er} août 2003) qui est à l'origine des graves difficultés que connaissent ces quartiers.

Il demeure que les trois quarts du parc H.L.M. sont souvent de bonne qualité et bien situés, ce qui fait que le taux de vacance est de l'ordre de 1,3 %, minimum incompressible, et que le taux de rotation est d'environ 6 % dans la zone centrale, soit un niveau historiquement bas (c'est la moitié du taux observé dans le parc locatif privé).

Il en résulte que le flux entrant dans le parc existant est faible et que 315 000 personnes, dont plus de 100 000 à Paris, sont demandeurs d'un logement social, parfois depuis très longtemps.

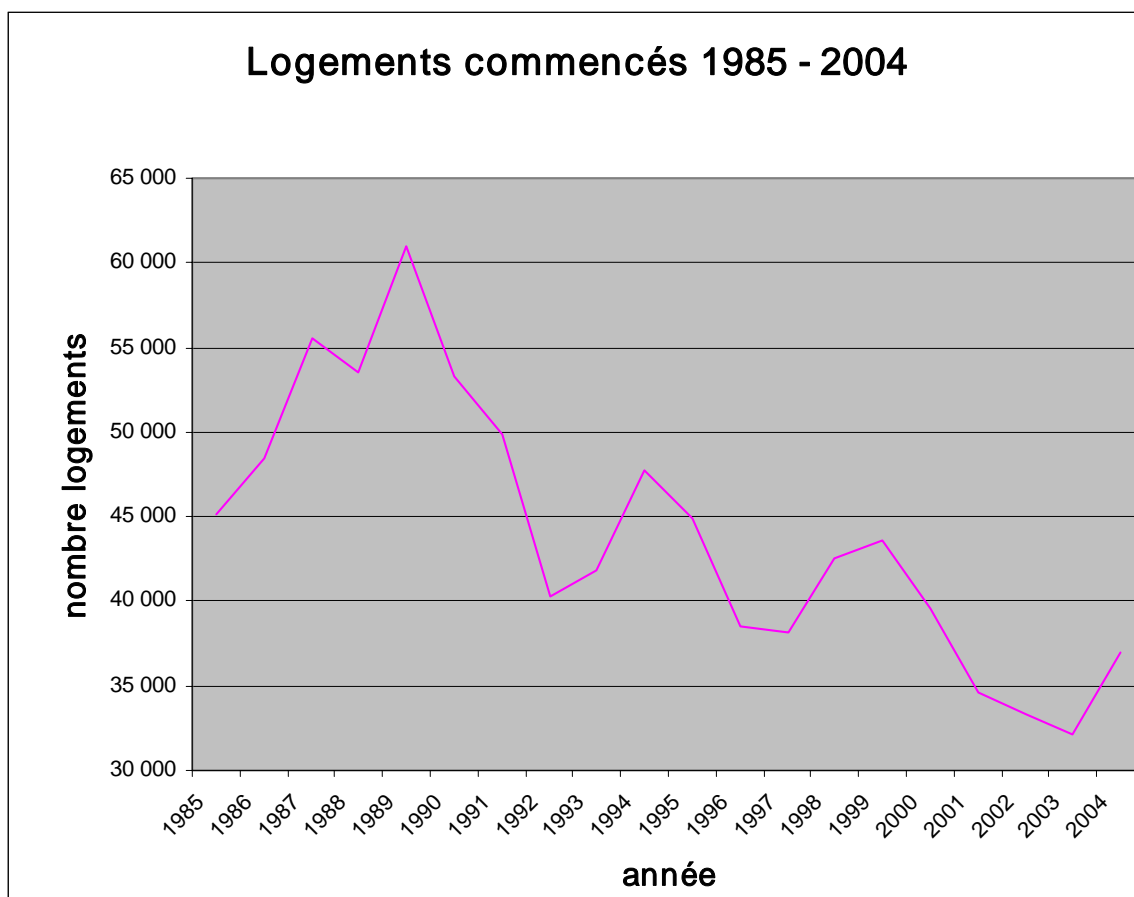
Il faut également signaler que ce parc accueille de plus en plus de ménages à faibles revenus, puisque 59,5 % des ménages se situent en 2003 à moins de 60 % des plafonds de ressources H.L.M (ils étaient 51,9 % en 2000) et 59,8 % pour les emménagés récents.

En définitive, il paraît nécessaire, d'une part de relancer la production neuve sociale, d'autre part de mieux la diversifier spatialement, dans la mesure où la vocation sociale du parc s'affirme et qu'il ne faut pas reconstituer de nouveaux ghettos.

3/ PRODUCTION DE LOGEMENTS EN BAISSSE, PRIX EN HAUSSE

La pénurie actuelle de logements vient de loin, c'est en réalité la baisse de moitié du nombre de logements construits de 1989 à 2003 qui en constitue la cause première.

Le graphique ci-dessous montre, en effet, que le nombre de logements construits est passé de 61 000 en 1989 au minimum historique de 32 000 en 2003 avec deux légers sursauts en 1994 et 1993 et une nette reprise en 2004.



Comme, par ailleurs, il disparaît par vétusté et regroupement de petits logements environ 20 000 unités par an, surtout à Paris et en petite couronne, on voit que le parc à Paris et dans l'agglomération centrale est à peu près stable depuis 10 ans et que c'est la grande couronne qui accueille l'essentiel de l'augmentation du parc immobilier.

Mais la population d'Ile-de-France continue de progresser, au même rythme que la province, avec un des excédents naturels (naissances – décès) le plus important des métropoles européennes (avec Dublin) et, une augmentation du nombre de ménages accentuée par les changements de mode de vie et de la décohabitation : l'INSEE évalue, pour la période 1999 à 2004, la croissance démographique de la région à 300 000 personnes. On comprend donc

aisément pourquoi une demande forte s'exerçant sur une offre faible a entraîné une hausse de 87% en moyenne du prix du logement en 7 ans et + 30 % pour les loyers du secteur privé.

Par rapport à cette donnée de base : le déséquilibre des termes de référence du marché du logement, la spéculation immobilière n'est qu'une « superstructure ». Elle se nourrit, en effet, de l'idée que la pénurie, donc les prix, seront encore plus élevés dans l'avenir. Une relance vigoureuse la fera disparaître comme ce fut le cas à la fin des années 1980.

La construction de logements sociaux a suivi une chute analogue puisque de 19 340 logements locatifs sociaux (PLUS, PLAI, PLS) en 1994, elle était tombée à son point bas de 8 365 en 1998, avant de remonter à partir de 2001, pour atteindre 16 715 logements sociaux financés en 2004, en hausse de 26,4 % sur l'année précédente.

Pour ce qui est du logement neuf, la part sociale, soit 11 500 logements, représente à présent 35,4 % du total, contre 24,5 % sur la période 2001-2003. Ces bons chiffres devraient normalement contribuer à améliorer la situation difficile de la demande sociale, et très sociale (travailleurs pauvres, SDF) décrite par le dernier rapport de la fondation Abbé Pierre.

Nombre de logements locatifs sociaux ayant fait l'objet d'une décision de financement

| TYPE D'AIDES | | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------------|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| PLUS | PLA CDC | 15 883 | 9 025 | 9 237 | 8 482 | 4 433 | 4 592 | 248 | | | | |
| | PLUS | | | | | | 109 | 6 027 | 9 826 | 7 744 | 8 099 | 8 282 |
| | PLA - LM | | | | | 1 908 | 2 156 | 237 | | | | |
| PLA-I | PLA - Insertion | 1 913 | | | | | | | | | | |
| | PLA - TS | | 3 316 | 2 848 | 2 307 | | | | | | | |
| | PLA - Intégration | | | | | 818 | 1 070 | 1 547 | 2 034 | 2 036 | 1 914 | 2 463 |
| PLS | PLA CFF | 1 544 | 1 097 | 1 128 | 825 | | | | | | | |
| | PCL - CFF puis PPLS | | | | | 1 186 | 1 213 | 1 058 | | | | |
| | PLS | | | | | | | | 2 763 | 2 825 | 3 206 | 5 970 |
| TOTAL (HORS FONCIERE) | | 19 340 | 13 438 | 13 213 | 11 614 | 8 345 | 9 140 | 9 117 | 14 623 | 12 605 | 13 219 | 16 715 |

Source : DREIF/DH/GOL

Mais l'essentiel de l'offre de logement social est constitué par la rotation du parc existant qui est historiquement faible, compte tenu de la difficulté de le quitter par accession ou location privée, eu égard aux prix du marché. Le parcours résidentiel sur la chaîne du logement est donc interrompu.

Il devient donc clair que la crise ne se résoudra que par une augmentation de l'offre dans toutes ses composantes : logement locatif très social, social, intermédiaire, privé, accession sociale et libre.

Il faut souligner, à cet égard, comme l'indique le rapport du CESR préparé par Bernard Laurent, que le parc locatif privé qui représentait 23,6 % du total en 1992, n'en représente plus que 19,9 % en 2002 à cause, notamment, de la forte diminution du locatif institutionnel. C'est une des causes majeures de la hausse des loyers et de l'interruption de la chaîne du logement. Le succès du « Robien locatif » devrait contribuer à sa reconstitution, à condition que la part des trois et quatre pièces très demandés, augmente sensiblement et que la motivation des acquéreurs soit plus de devenir des propriétaires-bailleurs, dont il faut encourager la renaissance, que de profiter de l'amortissement fiscal accéléré.

Le plus paradoxal, comme le souligne **Marc-Philippe Daubresse**, Ministre délégué au logement et à la ville, c'est que l'offre de logement par habitant, la plus faible des régions françaises (2,7 pour mille en 2003) coexiste avec la demande solvable la plus forte. C'est le signe également qu'il s'agit, non pas d'une crise, au sens propre du terme, mais plutôt d'une **panne de la production de logements**. Cette dernière ne demanderait qu'à repartir si un certain nombre de conditions étaient remplies ; celles-ci sont analysées dans la deuxième partie du rapport.

4/ LA RARETE DES TERRAINS CONSTRUCTIBLES

Dans mon précédent rapport consacré à la mobilisation des actifs fonciers publics (octobre 2003), il avait été signalé que si le foncier disponible était physiquement abondant en Ile-de-France, à l'exception de Paris, les terrains à construire étaient en revanche aussi rares que chers. Cela résulte de la rupture du processus de transformation de terrains, potentiellement constructibles en terrains à bâtir susceptibles d'être mis sur le marché.

Le rapport concluait en la nécessité de relancer l'urbanisme opérationnel qui concerne aussi bien les permis à la parcelle, sur la base des nouveaux PLU, que les zones d'aménagement concertés.

À cet égard, la 13ème enquête ZAC au 1^{er} janvier 2003 confirme les données de la 12ème enquête, à savoir l'essoufflement rapide de cette procédure.

Sur 747 ZAC créées non caduques et non closes juridiquement au 01/01/2003, couvrant la surface considérable de 18 000 hectares, seules 157 ZAC sur 93 communes ont été le lieu de mise en chantier, soit moins d'une ZAC sur quatre ; une ZAC sur cinq environ a mis en chantier des logements ; ceux-ci étaient principalement localisés à Paris et dans la petite couronne, à l'exception de la Seine-Saint-Denis.

Quant aux ZAC créées, dont le nombre était d'une quarantaine par an avant la loi SRU, seules dix ont été créées en 2002, représentant seulement 1 300 logements. Ainsi, la contribution des programmes de nouvelles ZAC à la construction de logements en Ile-de-France est devenue marginale.

| | Moyenne annuelle 86/80 | Moyenne annuelle 90/06 | Moyenne annuelle 97/2000 | Programme des 19 ZAC approuvées en 2001 | Programme des 10 ZAC approuvées en 2002 |
|------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|--|--|
| Nombre de logements | 20 800 | 16 900 | 9 800 | 2 740 | 1 300 |

Comme les nouveaux lotissements sont également en forte diminution, une conclusion s'impose :

Les dispositifs juridiques et financiers de l'urbanisme opérationnel mis au point dans les années soixante-dix et qui ont fait preuve d'une efficacité certaine à leur époque achèvent leur cycle historique. Une profonde refonte du livre troisième du code de l'urbanisme « Aménagement foncier, opération d'aménagement », que l'adaptation aux règlements de l'union européenne nous oblige d'ailleurs à entreprendre, s'avère indispensable. De nouvelles procédures sont donc à établir avec comme fil directeur la simplification administrative et la sécurité juridique. Quant aux acteurs de l'aménagement, au service des collectivités, c'est par de nouvelles formes de partenariat public/privé qu'il sera possible de retrouver le dynamisme perdu au cours de la décennie quatre-vingt-dix.

5/ MIXITE SOCIALE ET ZONES URBAINES SENSIBLES

Les difficultés de tous ordres des 157 zones urbaines sensibles dont 44 prioritaires, sans compter les quartiers qui demandent leur inscription au programme de l'ANRU au titre de l'article 6, proviennent, pour l'essentiel, de la mono-occupation sociale puisque certains sites comportent 100 % d'ensembles H.L.M !

La relance du logement doit donc intégrer **l'impératif de mixité sociale** : d'une part en prévoyant des logements privés et intermédiaires sur le foncier dégagé par les démolitions des quartiers sensibles, d'autre part, en construisant des logements sociaux dans les communes qui en possèdent moins de 20 %.

À ce titre, la situation reste contrastée. Les chiffres globaux, au niveau régional, font apparaître une hausse conséquente de la production de logements locatifs sociaux sur les territoires des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU (en hausse de 32 % en 2003

par rapport à l'année précédente). Cette hausse fait que l'objectif SRU agrégé au niveau régional a pratiquement été atteint en 2003 (taux de réalisation de 86 %).

Cette montée en puissance peut s'expliquer par le fait que les communes SRU semblent progressivement intégrer le fait que, contrairement au dispositif de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 qui a précédé l'obligation introduite par l'article 55 de la loi SRU, le nouveau dispositif ne se pose pas en termes de choix entre réaliser des logements sociaux ou supporter un prélèvement financier, mais qu'il y a bien cumul de l'obligation de produire et du prélèvement, jusqu'à l'atteinte du taux visé de 20 % de logements sociaux.

Néanmoins, le taux global de réalisation de l'objectif SRU agrégé au niveau régional cache une situation plus contrastée : l'analyse plus fine des chiffres montre que les communes ayant peu de logements sociaux sont également les communes les moins dynamiques en ce qui concerne la volonté d'atteindre l'objectif fixé par l'article 55 de la loi SRU. Ainsi, cet objectif n'a été réalisé qu'à hauteur de 36 % par l'ensemble des communes ayant moins de 5 % de logements locatifs sociaux sur leur territoire. Il est vrai que c'est parfois très difficile dans le cas des communes à urbanisme pavillonnaire. À l'inverse, les communes dont le taux de logements sociaux est compris entre 15 et 20 % ont un taux de réalisation de 183 %.

6/ LE DIAGNOSTIC

Tout ce qui précède pourrait porter au pessimisme sur les chances de faire retrouver une situation normale en Ile-de-France en matière de logement.

Il n'en est heureusement rien car la région capitale dispose de formidables capacités de rebond compte tenu de la qualité de tous les acteurs de la construction, architectes et ingénieurs, aménageurs et promoteurs publics ou privés, organismes H.L.M, délégation régionale et filiales de la Caisse des dépôts et consignations sans compter son outil productif de 58 000 entreprises dont certaines sont les premières du monde.

Enfin de nombreux élus sont convaincus de la nécessité de relancer des politiques dynamiques d'habitat sur leur territoire.

Il est donc probable que 2003 aura été le point bas d'un cycle baissier, amorcé en 1990, car le meilleur indicateur avancé de la relance, à savoir les autorisations de construire sont reparties fortement à la hausse en 2004 et atteignent désormais 43 807 soit 21 % de plus qu'en 2003.

Tous les départements sont concernés comme le montre le tableau suivant :

Résultats départementaux au 31/12/2004

| Données cumulées sur les 12 derniers mois et variations sur 1 an | Paris | | Hauts-de-Seine | | Seine-Saint-Denis | | Val-de-Marne | |
|--|-------|-------|----------------|-------|-------------------|-------|--------------|-------|
| Logements* autorisés | 2 346 | + 31% | 6 446 | + 15% | 6 825 | + 27% | 5 114 | + 44% |
| Logements* commencés | 2 123 | + 1% | 4 632 | + 4% | 4 985 | + 27% | 3 799 | + 21% |
| Locaux autorisés** | 299 | + 40% | 1 009 | + 65% | 466 | - 33% | 423 | + 2% |
| Locaux commencés** | 346 | + 1% | 599 | + 35% | 512 | + 43% | 320 | - 30% |

| Données cumulées sur les 12 derniers mois et variations sur 1 an | Seine-et-Marne | | Yvelines | | Essonnes | | Val-d'Oise | |
|--|----------------|-------|----------|-------|----------|-------|------------|-------|
| Logements* autorisés | 8 623 | + 9% | 4 919 | + 22% | 4 490 | + 11% | 5 044 | + 29% |
| Logements* commencés | 7 449 | + 18% | 3 587 | - 2% | 3 861 | + 18% | 3 670 | + 9% |
| Locaux autorisés** | 663 | - 28% | 448 | - 6% | 520 | + 10% | 424 | + 1% |
| Locaux commencés** | 739 | + 12% | 308 | - 29% | 440 | + 8% | 374 | - 10% |

* logements ordinaires

** surfaces en milliers de m2

Source : DREIF, Sitadel

mars 2005

Si cette hausse se poursuit au même rythme en 2005 et 2006, le nombre de permis de construire devrait « tangenter » les 60 000 par an, chiffre homogène avec les projections établies dans le cadre de la préparation du nouveau schéma directeur de la région Ile-de-France.

Mais pour maintenir un tel niveau sur la durée du plan de cohésion sociale et au-delà, encore faut-il faire disparaître les multiples freins à la production de logements. Il faut aussi ne pas se contenter d'une simple relance quantitative et inscrire la relance dans le cadre de l'impératif du développement durable en mettant en œuvre la démarche (H.Q.E) de la Haute qualité environnementale dans les cibles concernant l'habitat.

C'est l'objet des cinquante propositions exposées ci-dessous : certaines sont stratégiques, d'autres moins importantes ; toutes convergent cependant vers le même objectif : mieux loger les franciliens.

II / CINQUANTE PROPOSITIONS POUR RELANCER L'HABITAT EN ILE-DE-FRANCE

QUATRE TYPES D' ACTIONS

Les principaux obstacles à la production de logements en Ile-de-France, qu'ils soient privés ou publics, sont multiples : ces freins se retrouvent également dans les grandes métropoles régionales, mais sont ici aggravés par la taille de l'Ile-de-France : 11,3 millions d'habitants et l'importance de l'urbanisation qui fait de l'Ile-de-France la seule grande région urbaine, accentuant ainsi le lancinant **problème du foncier**, bien que, comme on le verra, il existe encore de nombreuses opportunités.

Mais, si le **foncier « physique » est abondant, le foncier urbanisable**, susceptible de recevoir des permis de construire, est rare. Il nécessite donc une nouvelle politique d'aménagement et d'urbanisme opérationnel. Par ailleurs, s'il est clair que la relance du logement social ne peut s'inscrire que dans une relance globale du logement dans toutes ses composantes, celui-ci présente des spécificités franciliennes qui demandent un traitement particulier, d'autant plus que le processus de reconstruction engagé dans les zones urbaines sensibles, dans le cadre du plan de cohésion sociale, exige un effort particulier de mixité sociale en reconstruisant autant que possible à l'extérieur des périmètres des sites et des communes concernées.

Enfin, rien ne pourra se faire sans l'adhésion des élus et, en particulier, des maires et des présidents des intercommunalités. La construction de nouveaux logements, même parfaitement intégrés dans la ville, demande un réel engagement politique et pose des problèmes de financement des équipements publics indispensables : les maires constructeurs doivent être soutenus financièrement par l'Etat, la Région, les Départements.

On voit ainsi se dégager les quatre catégories d'actions qui conduisent naturellement au plan du rapport : **l'action foncière, l'aménagement, le logement social, le financement**.

La mise en œuvre conjuguée de toutes ces actions au cours de l'année 2005 est susceptible de soutenir et d'accélérer le redressement qui s'amorce, sur toute la durée du plan de cohésion sociale, et de mettre ainsi un terme au paradoxe francilien : seule région française où la

demande solvable de logement la plus forte coexiste avec l'offre nouvelle de logements la plus faible.

1/ Étendre la valorisation du foncier public non bâti à l’ensemble des Ministères

La délégation à l’action foncière du Ministère de l’Equipeement, dirigée par Dominique Figeat, est opérationnelle depuis le début 2004.

Elle a permis d’affiner le recensement des terrains publics dépendant du Ministère de l’Equipeement.

D’ores et déjà, les terrains classés en catégorie 1 (projets pouvant être mis en œuvre à court terme) et catégorie 2 (accord en passe d’être conclu entre le propriétaire et la collectivité) représentent 3 millions de mètre-carré ; grâce notamment au portefeuille de l’Etat géré par l’Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) qui va jouer un rôle central dans cette mobilisation et à RFF/SNCF.

À plus long terme, 6 millions de mètre-carré peuvent être utilisés.

Ces chiffres sont importants, mais peuvent être fortement augmentés en étendant le travail d’identification de recensement et de mobilisation du foncier public non bâti à l’ensemble des départements ministériels concernés ; à l’instar de ce qu’entreprend la mission de valorisation du patrimoine immobilier de l’Etat dirigée par Jean-Pierre LOURDIN.

La délégation à l’action foncière du Ministère de l’Equipeement pourrait ainsi devenir la tête d’un réseau impliquant chacun des Ministères concernés : Santé, Agriculture, Industrie, Education nationale, Recherche, Intérieur, etc... avec des objectifs quantitatifs fixés par le Premier Ministre ; elle deviendrait donc interministérielle.

Proposition A 1

La valorisation du foncier public de l'ensemble des départements ministériels concernés doit être considérée comme prioritaire.

Conformément à la décision du CIADT du 18 décembre 2003, le Ministère de l'Equipeement appuiera les démarches que devrait engager chaque administration pour la valorisation de son patrimoine foncier non bâti à des fins d'aménagement en vue de la production de logements.

Un réseau des correspondants fonciers des Ministères sera établi et piloté par la délégation à l'action foncière du Ministère de l'Equipeement qui deviendra ainsi interministérielle. Celle-ci pourra, conjointement avec les services domaniaux du Ministère de l'économie et des finances apporter son aide technique et son appui à la dévolution des terrains en liaison avec les collectivités locales concernées.

Sur la base d'un recensement de l'ensemble des terrains mutables de l'Etat et de ses établissements publics, une feuille de route pour chaque Ministère, fixant à l'horizon 2009 les objectifs et les échéances en termes de vente du foncier (à destination majoritaire d'habitat en Ile-de-France) serait actée au cours d'un comité interministériel en 2005.

2 / Une évaluation des terrains en fonction des programmes

Mais la dévolution rapide des terrains va exiger de la part de l'Administration des domaines un effort considérable pour évaluer les terrains, organiser la publicité et la mise en concurrence dans le cadre du décret du 4 novembre 2004 portant modification du code des domaines, rédiger les actes administratifs de vente etc ...

Il serait donc utile d'externaliser certaines tâches auprès de bureaux spécialisés et de faire intervenir, pour certains terrains publics de grande dimension de l'Ile-de-France, la « **brigade nationale de documentation et d'évaluation domaniale (BNED) dépendant elle-même de la Direction Nationale des Interventions Domaniales (DNID)** » déjà utilisée avec succès par la Mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du Ministère de la Défense et l'AFTRP.

Enfin, les méthodes classiques d'évaluation par référence aux ventes de terrains proches sont inopérantes pour des terrains publics de grande dimension, qui nécessitent souvent une évolution des règles d'urbanisme les concernant.

La méthode du « compte à rebours » de la MRAI ou de l'AFTRP mérite donc d'être généralisée d'autant plus que la loi de cohésion sociale prévoit un abattement sur le prix des terrains d'Etat en cas de construction de logements sociaux.

Proposition A2

Pour l'évaluation des grands terrains de l'Etat ou des établissements publics rattachés, utiliser préférentiellement la méthode du « compte à rebours » consistant à élaborer avec les Maires un programme global d'habitat, d'activité, d'équipements, d'estimer le prix de vente des charges foncières et calculer, en soustrayant les coûts d'aménagement, la valeur du terrain.

Accélérer la mise en œuvre de la vente des terrains d'Etat à la commune ou aux investisseurs par externalisation aux notaires et aux bureaux spécialisés certaines tâches, sous contrôle des services des domaines ; utiliser la Direction Nationale des Interventions Domaniales (DNID) pour certains grands terrains franciliens.

3/ Opérateurs fonciers régionaux

Mais la vente des terrains publics de l'Etat ne suffira pas à satisfaire la demande foncière nécessaire à la construction de près de 60 000 logements par an sur le long terme, conformément aux hypothèses du schéma directeur de 1994, en cours d'actualisation dans le cadre du mandat du Préfet de Région, Préfet de Paris.

Par ailleurs, les réserves foncières constituées dans les périmètres des deux villes nouvelles et dans une moindre mesure dans les établissements publics (Plaine de France, Mantes en Yvelines, Seine-Arche) vont progressivement s'épuiser. Enfin les zones d'aménagement différées (ZAD) constituées à l'occasion de l'élaboration du SDRIF vont arriver à péremption en 2005.

Une politique foncière nouvelle et pérenne est donc à mettre en place ; ce pourrait être, entre autres, le rôle de l'Etablissement public foncier régional, doté d'une ressource propre : la Taxe Spéciale d'Equipement. Cet établissement public, créé en application de l'article 94 de la loi de cohésion sociale modifiant le 3^{ème} alinéa de l'article L 321.1 du Code de l'urbanisme aurait, conformément aux délibérations du 25 juin et 15 décembre 2004 du Conseil régional d'Ile-de-France « le rôle de facilitateur pour préparer des opérations d'aménagement. Il se situera à l'interface entre la planification et les projets ». Ce serait donc un élément important de la mise en oeuvre du SDRIF et donc de la politique de l'habitat qui ne peut que s'inscrire dans le moyen et long terme.

Par ailleurs, le rôle de l'EPFR serait complémentaire d'un autre opérateur foncier : l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), qui continuera de gérer les vastes emprises de l'Etat, en particulier de l'ancienne Ville nouvelle d'Evry, d'intervenir sous contrat comme opérateur foncier pour les collectivités, d'exercer son rôle indispensable de principal aménageur public à l'échelle de toute l'Ile-de-France :

Il faut signaler cependant que les départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise ont également demandé la création d'établissements publics fonciers départementaux.

Ces demandes témoignent de l'intérêt grandissant porté à la question foncière, gage de la relance de l'habitat.

Il serait cependant souhaitable que Région et Départements s'entendent pour conduire une action commune dans un domaine aussi fondamental pour toute politique d'habitat poursuivie sur le long terme.

Les mêmes raisons qui ont conduit à la création de l'AFTRP, il y a plus de 30 ans, c'est-à-dire l'unité du bassin d'habitat et d'emploi, organisé par un schéma directeur régional, plaident pour cette solution.

Proposition A 3

Poursuivre la concertation Région/Départements en vue de l'élaboration d'une politique foncière commune et consensuelle au niveau du bassin d'habitat régional conjuguant la prise en compte de la nécessaire cohérence à l'échelle régionale avec l'action de proximité que permet le niveau départemental.

4/ Vers un tableau de bord foncier régional

Comme par ailleurs, la mise en œuvre d'une politique foncière commune nécessitera la réalisation d'études et de travaux nécessaires à son action, il serait intéressant d'appuyer cette politique sur l'observatoire foncier régional qui réalise des enquêtes intéressantes mais ne peut, faute de moyens, avoir une vision en temps réel de l'évolution foncière générale en région d'où la proposition annexe :

Proposition A 4

La mise en œuvre d'une politique foncière commune devrait s'accompagner du financement de certaines études de l'Observatoire régional foncier (ORF) afin de suivre en temps réel la mutation foncière de l'espace francilien et intervenir en tant que besoin dans le cadre de la mise en œuvre du SDRIF.

L'objectif est de parvenir par action conjointe de l'IAURIF et de l'ORF à un tableau de bord foncier régional sur les zones de forte mutabilité.

5/ Les délaissés d'infrastructures routières

Parmi les terrains de l'Etat, qu'un précédent rapport avait mis en évidence, figurent près de 2 millions de mètre-carré d'emprises autoroutières correspondant au schéma directeur de 1965/1976, époque où l'on a vu large, trop large dans certains cas.

Ces emprises autoroutières - ex-A 87, A 103 etc ... - figurent encore au schéma directeur de 1994 sous une forme plus modeste, mais les emprises sont souvent encore calibrées selon les normes de 1965 : largeur de 70 m, échangeurs de 10 ha, etc ...

Le mandat donné au Préfet de Région dans le cadre de l'association avec la Région pour l'élaboration du nouveau schéma va être l'occasion d'une clarification du devenir de ces terrains : conservation dans le réseau national, déclassement dans la voirie départementale, en application de la loi du 13 août 2004, transports en communs en site propre, abandon total du projet. Une partie des délaissés pourra être consacrée à l'habitat, conjointement avec d'autres utilisations (activités, espaces ouverts, équipements ...).

Proposition A 5

Dans le cadre de l'association pour l'élaboration du Schéma Directeur, statuer le plus rapidement possible, en concertation avec le conseil régional et les départements, sur le devenir de certaines infrastructures routières : maintien dans le réseau national, cession ou remise aux départements ou à des maîtres d'ouvrages comme le STIF ou la RATP pour des projets de transport leur incombant ou acter leur abandon.

La vocation d'utilisation à des fins d'habitat des emprises surabondantes sera encouragée dans les secteurs bien desservis et urbanisables concomitamment à la définition du futur réseau d'infrastructures, des études devront être engagées en concertation avec les collectivités concernées afin de préciser l'étendue des emprises foncières nécessaires au projet de transport ou susceptibles d'être valorisées à des fins d'habitat prioritaires. Les DDE devaient, pour le compte de la direction des routes, de la délégation à l'action foncière et la DRE, conduire sur leur territoire un recensement précis des emprises, afin notamment de procéder à la dévolution rapide des parcelles orphelines de projet.

6/ Dégager du foncier dans les zones urbaines sensibles

Les 157 quartiers dits sensibles de l'Ile-de-France (ZUS), dont 44 prioritaires, conjuguent une faible densité d'habitation (COS entre 0,8 et 1 soit le quart de la densité de Paris) avec une qualité urbaine discutable, que le plan de cohésion sociale se propose d'améliorer dans le cadre des conventions passées entre les Villes et l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

L'immobilité de leur plan de masse, établi il y a près de cinquante ans, contraste fâcheusement avec le changement et l'adaptation à la modernité des autres quartiers de ville et est une des causes, avec la mono-occupation sociale, des problèmes que connaissent ces quartiers.

Le processus de démolition/reconstruction et de résidentialisation est donc nécessaire, mais il doit se conjuguer avec la réorganisation urbanistique où « l'association foncière » a un rôle capital à jouer. Mais, pour permettre à cette dernière de disposer du foncier prévu dans la convention pluriannuelle pour le logement privé et, le cas échéant, d'en acquérir pour construire des P.L.S, il faut d'abord réorganiser le foncier imbriqué de la ZUS qui appartient souvent à de multiples propriétaires.

Proposition A 6

Réorganiser l'urbanisme des quartiers sensibles dans le cadre des conventions Villes-ANRU.

Pour y contribuer, entreprendre, grâce aux nouvelles techniques performantes des géomètres experts le remembrement foncier des ZUS pour clarifier les différentes propriétés, dégager des emprises pour la « Foncière » et d'autres acteurs « privé », gage de mixité sociale, et favoriser ainsi la mutation urbanistique afin de s'intégrer progressivement aux autres quartiers de la ville.

7 / Diminuer la charge foncière du logement social

La loi de cohésion sociale a prévu une disposition importante afin que les terrains publics de l'Etat soient vendus avec décote dans le cas où le programme prévoirait une proportion significative de logement social.

Cette disposition ne peut être étendue aux établissements publics comme R.F.F car leurs actifs fonciers garantissent en partie les lourds emprunts contractés.

Dans ce cas, il faudrait que les collectivités, l'AFTRP ou les opérateurs fonciers acquièrent ces emprises et les louent, par bail emphytéotique ou bail à construction aux organismes H.L.M., rendant ainsi possible l'équilibre d'opérations de logement social en secteur aggloméré.

Par ailleurs, lorsqu'il existe plusieurs terrains de l'établissement public sur une intercommunalité, une négociation globale sur le devenir de chacun de ces terrains : habitat libre, social ou mixte, activités, équipements doit s'engager ; la méthode du « compte à rebours » d'évaluation (voir proposition A2) peut alors s'appliquer et conduire à minorer le prix du terrain affecté aux organismes H.L.M en contrepartie d'un prix plus élevé pour les autres utilisations.

Proposition A 7

| |
|--|
| |
|--|

Encourager les constructions de logement social sur terrains publics en conjuguant les mécanismes de surcharge foncière, dont le financement est lourd, avec la minoration autorisée par la loi de cohésion sociale sur les terrains Etat.

Cette minoration permettrait notamment à l'association « Foncière Logement » de réaliser des PLUS sans aides publiques.

Dans le cas où plusieurs terrains d'un même établissement public d'Etat existent dans une intercommunalité, procéder à une péréquation des charges foncières en fonction de leur destination : logement social, intermédiaire, privé, activités, équipements.

Utiliser la location à long terme aux organismes H.L.M. par bail emphytéotique ou par bail à construction portant sur des emprises achetées aux établissements publics par les collectivités, l'AFTRP ou les opérateurs fonciers.

D'une manière générale, utiliser plus largement ce type de baux à long terme qui reste encore très minoritaire.

PARTIE B

RELANCER L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME OPERATIONNEL

1/ L'habitat dans le SDRIF

L'Etat et la Région, dans le cadre de la procédure d'association en cours, sont convaincus que l'habitat est, avec les transports et l'environnement, un des éléments centraux de la politique d'aménagement régional. Des objectifs ambitieux doivent être affichés en matière de construction neuve de logements, mais la façon de les réaliser est tout aussi importante.

Le schéma directeur de la Région Ile-de-France peut en effet être l'occasion, d'une part de planifier à long terme les secteurs d'urbanisation dans le respect du développement durable, et, d'autre part, de conduire différentes actions susceptibles, au-delà de son aspect normatif, d'en favoriser la mise en œuvre.

Pour ce qui est de l'aspect réglementaire du schéma qui a force de loi d'aménagement, il pourrait être envisagé, dans certains secteurs où l'équilibre habitat / emploi mérite d'être favorisé, d'indiquer des objectifs chiffrés sous forme de ratios globaux entre surface d'activités, notamment de bureaux, et surfaces réservées à l'habitat.

Il s'agirait ainsi, d'étendre, sous une forme plus générale, les conventions d'équilibre habitat/activités qui ne concernent que seize des communes en Ile-de-France mais ont donné de bons résultats et qui pourraient, sur la base de ces objectifs, être généralisées dans les communes à forte croissance économique avec possibilité de délégation de la procédure d'agrément en bureaux aux collectivités, en contrepartie de l'établissement de la convention d'équilibre et du respect de son application.

Proposition B 1

Étudier la possibilité, dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur de la Région Ile-de-France, de prévoir dans les secteurs de fort dynamisme, au regard de l'Immobilier d'entreprises, des objectifs chiffrés avec des ratios globaux habitat/activités.

Sur ces bases, généraliser les conventions d'équilibre habitat/activités et examiner la possibilité de déléguer, le cas échéant, dans le cadre de la convention, la procédure d'agrément bureaux aux collectivités concernées.

2/ Décliner le volet logement du SDRIF au niveau local

Le SDRIF ne sera opérant que s'il est relayé au niveau des « porter à connaissance » des Préfets de Département dans le cadre des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et des Programmes Locaux d'Habitat (PLH), d'où la proposition :

Proposition B 2

Décliner, au niveau « des porter à connaissance » des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des programmes locaux habitat (PLH) pour les collectivités et, notamment, les communautés d'agglomération et les communautés de communes les objectifs régionaux du « volet logement du schéma directeur » et les objectifs à l'horizon 2009 de la loi de cohésion sociale, pour ce qui est du logement social.

Définir les termes réglementaires d'un plan régional de l'habitat et de la ville (PRHV) élaboré entre l'Etat et la Région qui servirait de guide aux services de l'Etat chargés d'établir les « porter à connaissance » locaux.

3/ Identifier les territoires mutables

Cependant, l'effet du SDRIF ne sera pas le même quand il s'agit de secteurs anciennement urbanisés, comme la majeure partie du territoire parisien (à l'exception des terrains Cardinet et du pôle Nord-est), dont la forme urbaine ne changera guère et les secteurs à forte mutabilité : Seine-Amont, boucle de Montesson, Plaine de France etc ...

Dans le premier cas, le schéma se contentera sans doute d'acter l'urbain existant ; dans le second cas, il aura un rôle fondamental pour le devenir des territoires.

Il est donc capital d'identifier ces secteurs de mutation potentielle et de centrer sur eux les études d'urbanisme que va nécessiter l'élaboration du Schéma, en particulier, par l'IAURIF.

Il s'agit d'actualiser la démarche de « secteurs stratégiques » du schéma de 1994 en donnant à cette notion une détermination foncière précise et un caractère plus opérationnel en s'efforçant de définir sur chaque grand territoire mutable, une gouvernance d'échelle appropriée.

C'est également sur ces secteurs que devraient se concentrer les nouvelles zones d'aménagement différées (Z.A.D) qu'il faudra définir en 2005 en remplacement des Z.A.D anciennes venues à échéance.

Proposition B 3

Dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration du schéma directeur de la Région Ile-de-France : identification et cartographie, menée en partenariat IAURIF /Observatoire régional du foncier, des territoires potentiellement mutables : Terrains Publics, zones industrielles en mutation, abords de gares, terrains limitrophes d'aéroports en voie de forte réduction d'activité, zones bien desservies en transports collectifs et à faible densité. Utiliser, le cas échéant, la procédure de Z.A.D dans ces secteurs appuyée sur les opérateurs fonciers.

4/ Rechercher les moyennes et petites parcelles mutables

Au-delà des grands terrains (de l'ordre de 10 ha), que vise la proposition ci-dessus, chacun sait que l'échelle moyenne des opérations d'habitat se situe au niveau de quelques milliers de mètres carrés. C'est sur ces terrains diffus non construits ou peu denses que se situeront la majorité des permis de construire dans l'avenir

La démarche purement régionale devient donc quasi-inopérante et les travaux de l'IAURIF /Observatoire foncier peuvent seulement servir de guide, à une démarche de terrain consistant, à l'exemple de ce qu'a entrepris la DDE du Val d'Oise à rechercher, dans chaque service territorial, en liaison avec les mairies, les terrains mutables au niveau de la parcelle. Cette excellente initiative doit être étendue à l'ensemble des sept DDE franciliennes.

Proposition B 4

Sur la base des indicateurs et des critères de mutabilité élaborés par l'IAURIF et l'observatoire foncier régional : généraliser à l'ensemble de l'Ile-de-France l'action entreprise par la DDE du Val-d'Oise consistant à entreprendre, au niveau des services territoriaux de l'Equipement, la recherche des parcelles mutables, même de moyennes et petites dimensions, en liaison avec les collectivités locales concernées.

LA RELANCE DE L'URBANISME OPERATIONNEL

Le Schéma directeur et l'action foncière sont des conditions nécessaires à toute politique de l'aménagement régional. Elles ne sont pas cependant suffisantes et il faut, en parallèle relancer l'urbanisme opérationnel sous toutes ses formes : ZAC, lotissements, grands permis de construire ...qui sont actuellement quelque peu en sommeil.

Le précédent rapport, avait analysé la brusque chute des nouvelles ZAC lancées en 2000/2001, après l'approbation de la loi SRU, alors que celle-ci, bien utilisée et amodiée par la loi « urbanisme et habitat » de 2003, peut ouvrir de réelles possibilités.

La 13ème enquête de l'observatoire régional du foncier a confirmé l'atonie des ZAC : 34 nouvelles ZAC seulement ont été créées de 2001 à 2003, dont 11 avec un PAZ approuvé, correspondant seulement à 6 300 logements (mais 630 000 m² de bureaux et 2 000 000 m² d'activité, ce qui est manifestement surabondant).

Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2003, sur 747 ZAC créées, non caduques, seulement 157 ont donné lieu à mises en chantier ; la production de logements était essentiellement centrée sur le coeur de l'agglomération : Paris, 25 communes des Hauts-de-Seine, 19 communes du Val-de-Marne et Marne la Vallée.

Ainsi, la part de la production autorisée de logements en ZAC représente moins du tiers de la production totale contre la moitié au début des années 90. En grande couronne, la procédure de lotissement s'éteint également doucement au profit des départements limitrophes comme l'Oise.

Il est clair que le retour à une production à plus de 60 000 logements neufs par an demande, non seulement d'augmenter les permis de construire dans le diffus, mais aussi de relancer l'aménagement concerté.

Mais celui-ci ne se décrète pas et doit faire l'objet de toute une série de mesures qui sont détaillées ci-dessous :

5/ La contribution des établissements publics régionaux

L'Ile-de-France a la chance d'accueillir sur son territoire plusieurs établissements publics d'aménagement créés en application des articles L 321.1 et suivants du Code de l'Urbanisme.

Ils ont contribué fortement à inscrire dans la réalité le Schéma directeur de 1965 et 1976. Leur situation, détaillée dans un précédent rapport, est la suivante :

- Saint-Quentin-en-Yvelines et Cergy-Pontoise sont sorties, par convention, de l'opération d'intérêt national ;
- 450 logements supplémentaires par an sont prévus à Saint-Quentin et 800 logements à Cergy.

Compte tenu de la demande très forte de logements dans les Yvelines et à l'ouest du Val d'Oise et de l'importance du patrimoine foncier à Cergy, il devrait être possible, à présent que les communautés d'agglomération ont pris la mesure des enjeux et se sont organisées, en vue d'un développement durable de ces ex-villes nouvelles, d'augmenter sensiblement le nombre de logements construits.

Proposition B 5

Entreprendre une concertation avec les deux communautés d'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines et Cergy-Pontoise pour examiner avec eux les conditions d'un passage respectivement à 800 logements et 1 500 logements par an : cela concerne l'équilibre activité/habitat, le financement des infrastructures et des équipements publics.

6/ Les villes nouvelles

Pour ce qui est des deux villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart, elles contribuent depuis longtemps au maintien d'un certain dynamisme de l'habitat en Seine-et-Marne (le meilleur chiffre francilien avec près de 8 000 logements par an).

Cependant, en l'absence d'action volontaire, la production de Marne-la-Vallée, va, d'après son Directeur général, tomber en quelques années de plus de 2 000 à 800/900 logements pendant que celle de Sénart continuera de s'établir à moins de 700, ce qui est relativement peu dans de si vastes espaces.

Pourtant, il est possible à Marne-la-Vallée, d'après le scénario qui a la préférence de l'établissement public, d'aller jusqu'à 3 000 logements par an, sous condition de mesures spécifiques d'accompagnement financier. Des propositions seront faites à cet égard dans la partie E ci-dessous.

Pour ce qui est de Sénart, c'est le rapport emploi/habitat qui est beaucoup trop faible, à l'inverse de Marne-la-Vallée où il est presque équilibré ; cela décourage les élus de lancer des programmes d'habitat qui connaissent pourtant beaucoup de succès. Signalons d'ailleurs, qu'après des années d'incertitude, Sénart est sur la voie du redressement, dans le cadre des deux conventions triennales de développement à l'horizon 2006, qui viennent d'être passées avec les S.A.N (S.A.N Ville Nouvelle et Sénart en Essonne). Elle possède encore un patrimoine foncier considérable permettant la poursuite du développement dans le respect de l'urbanisme très aéré, donc très apprécié, qui la caractérise.

Proposition B 6

Examiner avec les établissements publics de Marne-la-Vallée et de Sénart, et avec les S.A.N, les conditions financières, économiques et environnementales d'une augmentation sensible du nombre de logements construits. Cela nécessitera pour Sénart, une implication de la DATAR, afin de favoriser l'implantation d'entreprises et la décentralisation sur la Ville Nouvelle d'un service public d'une valeur symbolique appréciable quittant le centre de l'agglomération. Cela aurait un impact psychologique fort dans cette ville nouvelle au faible taux d'emploi. Mais aux réelles potentialités du développement équilibré.

7 / Équilibrer l'Ile-de-France au Sud-Est

La dynamique immobilière de l'agglomération francilienne se situe principalement à l'Ouest (Hauts de Seine) et plus récemment au Nord (Seine-Saint-Denis).

En 2004, il y a eu, par rapport à 2003, + 53 % de bureaux commencés dans les Hauts de Seine et + 94 % en Seine-Saint-Denis.

Le rééquilibrage à l'Est, objectif déclaré du SDRIF, serait illusoire si les premières décennies du siècle ne voient pas d'une part l'émergence du pôle Nord-Est parisien, d'autre part celui de la Seine-Amont, complété par les communes du pôle d'Orly : Rungis, Thiais, Chevilly-Larue.

Ce territoire, situé dans le Val-de-Marne, a une situation stratégique, au confluent de la ZAC Tolbiac à Paris, de l'agglomération de Créteil, du Val de Bièvre, du Nord Est de l'Essonne, du pôle Massy-Saclay.

Mais ces territoires du Val-de-Marne, riches de potentialités, plutôt bien desservis en transports, comme ne manque pas de le souligner l'association Seine Amont Développement, manquent singulièrement de dispositifs de pilotage technique et politique pour la conception et la mise en œuvre des projets.

La pluralité des intercommunalités ou des associations de communes, l'enchevêtrement des différents périmètres, l'inégalité des moyens techniques et financiers locaux, le décollage très variable des parties de territoire sous les forces du marché, ne sont pas favorables à un aménagement harmonieux conjuguant liberté communale et synergie collective.

Deux formules sont possibles pour améliorer ce qu'il est convenu d'appeler « la gouvernance du territoire » : constitution d'un GIP, ou création d'un EPA.

Le GIP a certes l'avantage de permettre l'association de partenaires économiques, mais il présente l'inconvénient majeur de ne pouvoir mettre en place l'équipe nécessaire au pilotage des aménagements, car les communes sont très inégalement développées de ce point de vue.

C'est donc plutôt la formule d'établissement public d'aménagement, créé en application de l'article L 321-1 du Code de l'Urbanisme qui serait à notre avis la plus adéquate.

Cet EPA aurait trois vocations :

- Assurer, par son Conseil d'Administration et ses instances, la coordination des différentes communautés de son périmètre : les cinq communes de l'ASAD (Ivry, Vitry, Choisy, Alfortville et Orly), les cinq autres communes du SIEPOR (Villeneuve-le-Roi, Ablon, Rungis, Chevilly-Larue et Thiais) ainsi que Villeneuve-Saint-Georges et Valenton.
- Générer, grâce à une équipe restreinte mais de bon niveau d'urbanistes une stratégie d'ensemble du territoire en liaison avec des organismes comme « Seine Amont Développement » qui a conduit un projet de territoire sur cinq communes.
- S'appuyer sur les SEM d'aménagement existantes : SADEV 94, SAERP, SEMORLY, et le cas échéant, l'AFTRP pour traduire sur le terrain la stratégie d'ensemble à l'exemple de ce que fait avec succès la SEM Plaine-Commune sur la partie Sud de « l'EPA Plaine-de-France ». Ne pas s'interdire un rôle direct d'aménageur dans les secteurs les plus difficiles à la demande des élus.

Bien entendu, son Conseil d'Administration sera composé essentiellement d'élus des municipalités concernées, du département du Val-de-Marne et de la Région d'Ile-de-France.

L'Etablissement public ne pourra d'ailleurs se créer qu'avec le plein accord de ceux-ci comme ce fût le cas pour l'EPA « Plaine-de-France » ou l'EPAMSA à Mantes.

Proposition B 7

Équilibrer l’Ile-de-France à l’Est par un nouvel (et dernier) établissement public d’aménagement « Seine Amont » regroupant douze communes : Ivry, Vitry, Choisy, Alfortville, Orly, Villeneuve-le-Roi, Ablon, Rungis, Chevilly-Larue, Thiais, Villeneuve-Saint Georges, Valenton.

Créé avec l’accord des élus (Région, Département, Communes) majoritaires au Conseil d’Administration, de dimension légère, son rôle sera de définir une stratégie urbaine et de l’inscrire sur le territoire en remplissant son rôle d’aménageur dans les secteurs les plus difficiles mais surtout en s’appuyant, le plus possible sur les outils existants : SEM d’aménagement, AFTRP, autres acteurs concernés comme l’Association « Seine Amont Développement ».

8/ Aménager la Seine Aval

À L'Ouest sur le secteur de Mantes en Yvelines (Mantes-la-Jolie, Mantes-La-Ville, Limay, Buchelay), l'Etat, en plein accord avec les collectivités, a créé un établissement public d'aménagement : l'EPAMSA.

Cet outil, intervenant sur un secteur difficile (la plus grande ZUP de France) est considéré par tous les observateurs comme un succès. Cela résulte d'une part, du fait que les collectivités locales sont porteuses d'un projet collectif où l'Etat a su jouer son rôle de garant et, d'autre part, du fait qu'il a pu mobiliser de façon souple et rapide les crédits d'intervention foncière nécessaires.

Il paraît donc opportun d'utiliser cet instrument bien rodé pour intervenir sur un territoire prioritaire d'aménagement pour le département des Yvelines et l'Ile-de-France : **la Seine Aval**.

L'Ouest des Yvelines, le long de la Seine, est, en effet, confronté à une forte demande résidentielle et à une offre de logements relativement faible et non structurée. Ce sera à n'en pas douter, un des enjeux du futur schéma directeur régional qui devra prévoir le nécessaire développement de l'économie et de l'emploi dans ce secteur avec une politique d'habitat équilibrée et une desserte en transport améliorée : arrivée du RER, amélioration du lien avec la Défense et des dessertes routières avec Cergy. Conformément à ses statuts, l'EPAMSA pourrait venir renforcer la maîtrise d'ouvrage urbaine des collectivités concernées en les aidant à monter des opérations urbaines à la fois ambitieuses et équilibrées sur ce secteur à l'histoire millénaire et aux fortes potentialités. Elle le fait d'ailleurs déjà sur la commune de Chanteloup depuis plusieurs années.

Deux conditions impératives cependant : que les communes ou les intercommunalités demandent l'intervention de l'EPAMSA et que le Conseil d'Administration de l'établissement public en soit d'accord.

Proposition B 8

Contribuer à l'aménagement du secteur stratégique de la Seine Aval en Yvelines en faisant intervenir l'EPAMSA qui intervient sur le périmètre de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Limay, Buchelay et Chanteloup.

Cette intervention élargie, prévue par ses statuts, ne pourra se faire que par convention, à la demande des collectivités concernées, et après accord du Conseil d'Administration de l'EPAMSA.

9/ Équilibrer le pôle Défense en habitat

Le secteur de la Défense, avec ses trois millions de mètres carrés de bureaux est devenu le principal pôle tertiaire de l'Ile-de-France et un élément fort d'attractivité au niveau européen. Un certain manque d'habitat existe sur le territoire de l'opération d'Intérêt National.

Le protocole Etat/Ville de Nanterre du 9 mai 2000 prévoit la construction de 3 500 logements sur le périmètre de l'établissement, ce qui est relativement peu dense. Ce programme a pris un peu de retard en 2004 et devrait être comblé en 2005.

Quant à l'EPAD, dont la mission vient d'être prorogée de 3 ans, un certain développement est encore possible, pour l'essentiel par la reconstruction de tours obsolètes des années soixante-dix et par la couverture du périphérique de Défense, mais à trois conditions : La première, ne pas ralentir le développement économique en cours du secteur de la plaine de France dans le 93, notamment sur le territoire de la SEM Plaine Commune et la deuxième ne pas compromettre l'émergence du pôle de rééquilibrage à l'Est du secteur de Seine-Amont dans le Val-de-Marne, bien que les types d'activité soient sans doute différents.

La troisième condition intéresse directement l'objet du rapport. Il est, en effet, indispensable de réaliser un équilibre dans le rapport entre la surface Hors Œuvre de logements et celles de nouveaux bureaux.

Le précédent rapport d'octobre 2003 sur la mobilisation des actifs fonciers publics avait décelé plusieurs terrains intéressants sur les communes limitrophes où pouvait se réaliser une part de la contrepartie logement du programme de bureaux EPAD.

Proposition B 9

En cas de nouveaux projets de bureaux sur le territoire de l'Opération d'Intérêt National de la Défense, aménagés par l'EPAD et l'EPA Seine-Arche, prévoir une contrepartie logement notamment par la mobilisation de terrains publics sur les communes et densification raisonnable en habitat et activités du programme Seine-Arche. Les projets seront entrepris avec l'accord des municipalités.

10/ Donner sur terrains publics, un exemple de quartiers de villes du 21ème siècle conjuguant qualité urbaine environnementale, architecturale.

La construction des grands ensembles, démarrée en région parisienne dès 1938 mais qui a connu son apogée de 1954 à 1974 a durablement marqué les esprits.

Bien qu'ils aient été pensés comme une réponse à la terrible crise du logement de l'époque, leur bilan urbanistique, architectural et surtout humain est globalement négatif ; plus de cent cinquante d'entre eux sont classés en zone urbaine sensible et nécessitent un traitement très lourd, subventionné par l'ANRU.

Symbole du bétonnage et de la densité urbaine (alors que leur C.O.S de 0,8 à 1 est le tiers de celui de Paris !), ils ont traumatisé l'inconscient collectif à tel point que toute relance de l'habitat peut être assimilée à un retour de la densité et du bétonnage à tout va.

Pourtant, depuis un quart de siècle, le réveil de l'architecture française a su créer des immeubles esthétiques qui valent bien l'Hausmannien, souvent considéré comme le modèle indépassable de la Ville et pastiché comme tel.

Quant à l'urbanisme, les réalisations de la Seine Rive Gauche, le beau projet des terrains Renault à Boulogne montrent que l'école française est devenue très performante.

Il est donc proposé de saisir l'opportunité de remise sur le marché de grandes emprises foncières appartenant à l'Etat et à ses établissements publics pour lancer un concours international d'Architecture et d'Urbanisme sur trois d'entre eux, de dimension variable, qui s'inscrirait dans le concours national d'architecture en 2005.

La commune où se trouve le terrain et son propriétaire public seraient les premiers concernés avec l'aide de la délégation à l'action foncière.

Mais, le Jury de concours devrait également réunir l'Etat (la DGHUC et l'ANRU le cas échéant), la Région, le ou les Départements concernés et des personnalités compétentes : La Caisse des dépôts et consignations pourrait apporter son aide à l'organisation de la consultation.

L'objectif serait de montrer, par la preuve expérimentale, qu'il est possible d'inventer un urbanisme et une architecture du 21ème siècle, en rupture totale avec le fonctionnalisme des grands ensembles, intégrant les impératifs de la haute qualité environnementale dans le cadre d'un habitat durable et utilisant les nouveaux matériaux, montrant enfin qu'une densité raisonnable peut rimer, grâce à un bon urbanisme, avec une haute qualité de vie des habitants.

Cela pourrait concerner par exemple une partie des emprises des hôpitaux de « Ville Evrard » et « Maison Blanche » en Seine-Saint-Denis. Bien entendu, les pouvoirs publics ont toute latitude pour faire d'autres choix, en accord avec les collectivités concernées.

Proposition B 10

Définir en Ile-de-France, trois grands terrains publics qui pourraient faire l'objet d'une consultation internationale portant sur l'urbanisme du 21ème siècle, en rupture totale avec les concepts fonctionnalistes des grands ensembles. Ces projets s'inscriraient dans le concours national d'architecture et d'urbanisme prévu en 2005 ou dans le cadre d'une prochaine édition du concours « European ».

Les partenaires du concours seraient, en plus de la collectivité concernée, le propriétaire public du terrain, l'Etat, la Région, le Département.

UNE NOUVELLE DONNE POUR L'URBANISME OPERATIONNEL ET L'AMENAGEMENT

Nous avons vu que le nombre de nouvelles opérations d'urbanisme opérationnel lancées en Ile-de-France sous forme de zone d'aménagement concerté (ZAC) a fortement chuté depuis l'instauration de la loi S.R.U de Décembre 2000.

En réalité, cette loi, complétée par la loi « Urbanisme et habitat » de 2003 et par la loi du 1^{er} Août 2003 qui crée **la procédure de déclaration de projet**, offre de nouveaux moyens d'action qui, bien utilisés, peuvent être tout à fait performants.

Encore faut-il qu'ils soient connus et bien intégrés par les acteurs de l'aménagement et, en particulier, par les principaux décideurs que sont les collectivités locales et leurs groupements.

C'est en effet, au-delà des efforts des établissements publics évoqués ci-dessus, toute une série d'opportunités foncières, de taille petite et moyenne, bien réparties sur le territoire régional, qui fournira l'essentiel des logements construits en opérations programmées.

Il est donc proposé de diversifier les types d'opérateurs, de simplifier, conformément au droit communautaire, les conventions d'aménagement, d'établir plus rapidement un droit des sols sur les terrains qui n'en possèdent pas comme la majorité des terrains publics , enfin de faire mieux connaître les nouvelles dispositions du Code de l'Urbanisme.

11/ Diversifier les types d'opérations dans le cadre d'un partenariat public/privé : les S.A.S d'aménagement, l'association foncière de projet :

Entre l'aménagement purement public, mené par les établissements publics, l'AFTRP et les OPAC d'une part et l'aménagement privé d'autre part, il y a place pour un partenariat public-privé prenant en compte la durée, caractéristique de toute opération en milieu urbain et le marché immobilier, par nature cyclique, que les professionnels sont les mieux à même d'évaluer, le plus en amont possible.

Les Sociétés d'Economie Mixte, créées en application de la loi du 8 Juillet 1983, vont dans le sens d'un tel partenariat et ont, au cours des décennies passées, joué un rôle essentiel dans l'aménagement urbain.

Cependant, si les S.E.M peuvent et doivent augmenter leur activité en Ile-de-France avec, souvent, l'aide technique et financière de la Caisse des dépôts et consignations, à l'exemple de la SEM Plaine-Commune, qui prévoit de construire 14 000 logements en Seine-Saint-Denis ou de la SEM 92, il est indispensable de compléter le dispositif par de nouvelles **sociétés de projet** associant les opérateurs du secteur public comme les OPAC ou l'AFTRP, voire les EPA avec les opérateurs privés.

La recherche de la mixité sociale, qui est au cœur du plan de cohésion sociale, exige en effet d'éviter l'intervention séparée des opérateurs publics et privés.

Par ailleurs, le dispositif classique séquentiel (1. programme d'urbanisation établi par des bureaux d'étude, 2. opérations d'aménagement, 3. vente de charges foncières aux constructeurs) ne permet pas une itération satisfaisante entre l'aval, c'est-à-dire le marché immobilier et l'amont : les choix initiaux d'urbanisme.

Enfin, le partage des risques, qui doit être la règle majeure de tout partenariat public-privé est loin d'être respecté dans les SEM, l'essentiel des risques étant pris par les collectivités garantes. Une garantie financière de paiement des équipements publics prévus doit donc impérativement être assurée par les sociétés agissant dans le cadre d'un partenariat public privé (PPP).

Certaines initiatives ont déjà été prises comme la « Centrale de création urbaine », qui associe en Ile-de-France cinq opérateurs du secteur privé et quatre du secteur public, mais

qui, faute d'une structure juridique adaptée, se sont réunies au sein d'une association loi de 1901.

Les deux propositions suivantes visent à donner un cadre juridique à un nouveau partenariat public privé.

La proposition B11 vise notamment à limiter la responsabilité juridique des opérateurs, et en particulier des opérateurs publics H.L.M. au montant de leur apport au capital de la société par action simplifiée.

Proposition B 11

Pour conduire la réalisation de projets urbains au sens de l'article L 300-2 du Code de l'Urbanisme, les maîtres d'ouvrage du secteur réglementé et du secteur libre peuvent se réunir au sein d'une S.A.S (Société par Actions Simplifiée) d'aménagement.

Ces sociétés sont constituées par des opérateurs du secteur réglementé et du secteur libre dans le cadre de la réalisation d'un projet urbain décidé par une collectivité locale ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Elles peuvent concourir, dans le cadre de la consultation qui sera engagée dans le cadre d'un nouvel article L 300-4 du Code de l'Urbanisme (voir proposition B 13)

Ces S.A.S d'aménagement seraient réalisées dans le cadre des articles L 227-1 à L 227-20 et L 244-1 à L 244-4 du Code de Commerce.

Une disposition législative sera à prévoir dans le Code de la Construction et de l'Habitation pour permettre la participation des organismes H.L.M. au capital de ces SAS d'aménagement.

12/ L'association foncière de projet

Une autre formule, mieux adaptée aux opérations de renouvellement urbain où de nombreuses parcelles de terrains sont à acquérir progressivement, est **l'association foncière de projet** réunissant opérateurs publics et privés.

Pour éviter la responsabilité solidaire des opérateurs, elle prévoirait la mise en place obligatoire d'une caution bancaire, garantissant la défaillance de l'un quelconque d'entre eux.

Une disposition législative dans le Code de la Construction et de l'Habitation serait également nécessaire ainsi qu'un article complémentaire du Code de l'Urbanisme (chapitre II Associations foncières urbaines) traitant des associations foncières de projet.

Proposition B 12

Dans le cadre du renouvellement urbain, les opérateurs publics et privés, réunis au sein d'une association foncière de projet pourront acquérir des terrains sous forme d'une propriété indivise sous condition de mise en place d'une garantie bancaire.

Cette garantie permettra notamment de donner à la collectivité l'assurance du financement des dépenses d'équipements publics liés à l'aménagement en couvrant la défaillance de l'un quelconque des opérateurs.

L'association, titulaire des autorisations d'urbanisme, répartira auprès de ses membres les droits à construire dans le cadre du programme de l'opération établie avec la collectivité.

13/ Adapter les conventions d'aménagement

Celles-ci devront désormais s'intégrer dans un mécanisme unique de concession d'aménagement conclue avec toute personne publique ou privée.

Les concessions seront conclues, en respectant les procédures fixées par le droit français en matière de concession et le financement des équipements sera essentiellement assuré par l'opérateur d'aménagement.

Le contrat de concession précisera, dès le départ, si une participation financière de la collectivité est prévue.

Ces dispositions devront faire l'objet d'un texte législatif, d'où la proposition que la D.G.H.U.C a d'ores et déjà envisagée :

Proposition B 13

Amodier, les articles L 300-4 et 5 du Code de l'Urbanisme en y intégrant une procédure unique de concession d'aménagement conclue avec toute personne publique ou privée y ayant vocation.

L'aménageur sera choisi par la collectivité locale après consultation établie selon une procédure de publicité et de transparence.

14/ Établir un droit des sols adéquat

Il demeure que toute procédure d'aménagement demande l'établissement d'un droit des sols cohérent avec le projet urbain envisagé.

Le plus souvent, pour les grands terrains publics possédés par exemple par RFF ou l'Etat (gestion AFTRP) qui ne disposent pas de constructibilité en logements, le chemin critique des opérateurs passe par l'établissement de droits à construire, qui doit obtenir, bien entendu, l'accord des collectivités concernées.

La procédure de P.A.Z (Plan d'Aménagement de Zone) n'existe plus et elle paraît difficile à reconstituer, même pour une durée temporaire, sans perturber encore plus les collectivités qui redoutent, à juste titre, les changements de législation.

Mais on peut désormais appliquer de façon performante les lois SRU et « Urbanisme et Habitat », ainsi que l'article 55 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. La loi « Urbanisme et Habitat » permet en effet la procédure de révision simplifiée du POS jusqu'au 1^{er} Janvier 2006.

Par ailleurs, les collectivités locales et leurs groupements peuvent, après enquête publique, faire une « **déclaration de projet** » se prononçant sur l'intérêt général d'une opération d'aménagement et sur la mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme (ou du SCOT) qui en est la conséquence. La déclaration d'utilité publique emporte approbation des nouvelles dispositions du PLU (articles L 122-15 et L 123-16 du Code de l'Urbanisme).

L'usage systématique de ces dispositions devrait permettre de donner rapidement des droits à construire du logement sur les terrains qui en sont dépourvus.

Enfin, dans certains cas exceptionnels, il pourrait être fait appel à la procédure de projet d'Intérêt Général (PIG) d'initiative nationale, d'où les propositions...

Proposition B 14

Prolonger jusqu'au 1^{er} Janvier 2008 la possibilité de révision simplifiée POS (en l'absence de PLU).

Utiliser systématiquement la procédure de déclaration de projet d'aménagement sur les périmètres des ZAC qui, après enquête publique, emporte application des articles L 122-15 et L 123-16 du Code de l'Urbanisme modifiant les PLU et les SCOT.

Dans certains cas exceptionnellement difficiles et pour de très grandes emprises, utiliser le cas échéant les articles L 121-2 et R 121-33 du Code de l'Urbanisme relatifs aux Projets d'Intérêt Général d'initiative nationale.

15/ Une procédure intermédiaire entre ZAC et lotissement

Mais cette procédure de zone d'aménagement concertée est d'ordre public, puisqu'elle nécessite l'initiative de la puissance publique ; cela entraîne la nécessité de se conformer aux règlements communautaires en ce qui concerne la publicité et la transparence. Elle n'est pas adaptée au cas d'un opérateur qui dispose de la maîtrise foncière totale d'un terrain et où l'aménagement est d'ordre privé, ou à celui d'un organisme HLM généralement propriétaire du foncier dans les opérations de renouvellement urbain en zone urbaine sensible.

Cette opération s'apparente à un lotissement, mais ceux-ci ont une finalité de simple division foncière et ne constitue pas un réel outil d'aménagement.

Il serait donc utile de compléter le Code de l'Urbanisme par la définition d'une procédure intermédiaire entre le lotissement et la ZAC permettant à un opérateur de définir avec les collectivités un projet, dans le cadre du PLU, avec les participations éventuelles aux équipements publics, assorties, si c'est l'opérateur qui les réalise, de l'obligation de se conformer à la publicité requise pour les appels d'offres de travaux par les règlements communautaires.

Proposition B 15

Le titre premier du livre III : « opérations d'aménagement » sera complété par la définition d'une procédure intermédiaire entre la ZAC et le lotissement dont il convient d'expertiser la forme juridique. Celle-ci devrait permettre à un opérateur, disposant de la totale maîtrise foncière, de réaliser une opération privée conformément à un urbanisme de projet défini avec la collectivité.

16/ Un guide à la disposition des élus

Enfin, la perception par les maires d'une complexité accrue des procédures d'urbanisme à la suite des profondes réformes législatives des années 2000, 2003 et 2004 est facteur d'incertitude, donc, parfois, d'immobilisme, d'autant plus que les recours se nourrissent du mouvant juridique.

Pour sécuriser les élus et leur donner les moyens d'agir en parfaite conformité avec les nouveaux textes, il faut leur fournir un mode d'emploi complet mais le plus simple possible sous forme de guide pratique.

Proposition B 16

Établir, sous la responsabilité de la DGHUC, un guide pratique des PLU et des ZAC à l'usage des communes et des intercommunalités.

Ce guide insistera sur les dispositions souvent plus simples des lois SRU et « Urbanisme et Habitat » et notamment sur la possibilité de créer des ZAC sans avoir une très large maîtrise foncière.

Il sera complété par un site internet dédié, qui répondra notamment aux questions posées par les élus.

Ce guide sera complété par un ouvrage de fond traitant du renouvellement urbain.

Piloté par le CERTU, cet ouvrage permettra, à partir d'exemples concrets de montrer comment conjuguer tous les instruments contractuels et financiers et les nouvelles procédures administratives au service de renouvellement urbain.

17/ Renforcer la maîtrise d'ouvrage urbaine et développer l'ingénierie de projet

Encore faut-il que les Maires et les Présidents de communautés disposent pour conduire ces projets des moyens susceptibles d'assumer la tâche difficile de Maître d'ouvrage, aussi bien d'ailleurs pour le renouvellement urbain que pour le traitement des quartiers en Z.U.S dans le cadre des conventions passées avec l'ANRU.

La Maîtrise d'ouvrage urbaine est, en effet, inégalement répartie sur le territoire régional. Bien assurée dans certains secteurs par des structures publiques : EPA de Ville Nouvelle, SEM communales, GIP ou exercée par des aménageurs importants AFTRP, SEM départementales sous forme d'assistance à maître d'ouvrage, de mandataires de direction de projet, à la frontière du métier d'opérateur, de très nombreuses communes ou intercommunalités en sont cependant dépourvues.

Il est donc proposé d'agir au niveau de la stratégie urbaine, pour décliner, au niveau intercommunal, les grandes options du schéma directeur de créer des agences d'urbanisme dans les secteurs prioritaires et centrées de préférence sur les communautés d'agglomération. Ces agences conjugueraient l'analyse territoriale, sur la base des travaux entrepris par l'IAURIF au niveau régional mais aussi stratégie du territoire à long terme, planification et en particulier élaboration de programmes locaux pour l'habitat (P.L.H.) cohérents avec le schéma directeur et la loi de cohésion sociale, voire des « programmes départementaux de l'habitat et de la Ville » dans le cadre des nouvelles délégations de compétence aux départements.

Pour la préparation, l'élaboration et le suivi des projets urbains, les intercommunalités devraient pouvoir avec l'aide de l'Etat (chapitre 65-48 du budget) et de la Région, faire appel à des professionnels publics et privés sous la forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).

Par ailleurs, un gros effort de formation est à réaliser pour permettre aux collectivités territoriales de se doter de personnels très qualifiés dans ce domaine :

- Au niveau des formations initiales : Ecoles d'architecture et d'ingénieurs, Instituts d'urbanisme des universités D.E.S.S., IUT, développer des modules de formations relatifs à l'ingénierie et à la gestion des projets urbains ;

- Faire appel à des formations en alternance de haut niveau comme celles du conservatoire des arts et métiers qui conduit un Mastère spécialisé « Développement urbain » sous la responsabilité de Michel Cantal-Dupart ;
- Au niveau des formations professionnelles des agents des collectivités, développer celles déjà pratiquées par le CNFPT en intégrant les différentes composantes : action foncière, urbanisme opérationnel, économie et financement de l'aménagement, montages juridiques et procédures.

Enfin, la constitution de pôles de compétence « villes et habitat » au sein des DDE (à l'exemple de la DDE de Seine-Saint-Denis) nécessite le même effort de formation par le CIFP ou le conservatoire des arts et métiers sur des thèmes identiques.

Cela permettrait, dans le cadre de la réforme en cours, d'offrir aux Directions Départementales de l'Équipement, un rôle nouveau de « **facilitateur de projets urbains** » en complétant leur bon niveau d'expertise actuelle, en matière de droit de l'urbanisme et de la construction, par une maîtrise de l'ingénierie urbaine afin d'aider les collectivités tant au niveau de la stratégie que de l'élaboration du projet.

Proposition B 17

Renforcer la maîtrise d'ouvrage urbaine des collectivités en créant des agences d'urbanisme nouvelles dans les secteurs prioritaires (et centrées de préférence sur les communautés d'agglomération) et en faisant appel à l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) des professionnels publics ou privés, avec l'aide de l'Etat et de la Région.

Entreprendre avec le CNFPT un vaste effort pour augmenter la compétence des personnels de la fonction publique territoriale dans ce domaine : formation initiale, professionnelle ou en alternance.

Parallèlement, étendre le champ d'expertise des DDE en direction de l'ingénierie urbaine pour exercer une nouvelle fonction de « facilitateur de projets » au service des collectivités territoriales.

18/ Simplifier les procédures et sécuriser les autorisations d'urbanisme (pour mémoire)

Il faut citer deux démarches importantes en cours susceptibles de simplifier le droit complexe de l'urbanisme en modifiant les livres troisième et quatrième du code **aménagement foncier et règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'utilisation des sols**.

La réforme engagée par la DGHUC, en concertation approfondie avec l'association des maires de France, les professionnels, les associations, vise à simplifier les démarches et l'instruction par les communes et les services de l'Etat, à supprimer les procédures inutiles, à réduire les délais d'autorisations, à améliorer la qualité architecturale et paysagère des projets.

Par ailleurs, **Gilles de Robien, Ministre de l'Equipeement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer** a demandé à Philippe Pelletier, Président de l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat, d'animer un groupe de réflexion sur la sécurisation des actes d'urbanisme.

Ces réflexions concernent aussi bien les modes de prévention du contentieux de l'urbanisme que l'amélioration du traitement des recours juridictionnels.

La mise en œuvre des réformes envisagées par la DGHUC et le groupe de travail de Philippe Pelletier est particulièrement opportune en Ile-de-France où près de cinquante mille permis de construire de logements sont déposés chaque année et où les recours contentieux, très nombreux, retardent, parfois abusivement, la nécessaire relance de l'offre de logements dont la pénurie est à l'origine de la crise actuelle.

Une démarche analogue concernant la sécurisation des actes relatifs aux Z.A.C. et lotissements serait tout à fait souhaitable dans l'avenir.

Proposition B 18 (pour mémoire)

| |
|--|
| |
|--|

Mettre en œuvre le plus rapidement possible les propositions du groupe de travail présidé par Philippe Pelletier au regard de la sécurisation des autorisations d'urbanisme ainsi que les projets de simplification élaborés par la DGHUC.

PARTIE C

RELANCER LE LOGEMENT SOCIAL ET INTERMEDIAIRE

S'il est vrai que toute relance du logement ne peut être que globale dans toutes ses composantes, il est clair que le logement social, très social et intermédiaire doit avoir, en Ile-de-France une importance particulière.

La raison en est simple : la région capitale comporte une proportion plus forte que partout en France de ménages jeunes (moins de 30 ans), au début de leur parcours résidentiel et de leur vie active. Ils sont peu nombreux (12 %) à pouvoir être propriétaire contre 48 % pour l'ensemble des ménages franciliens, les trois quarts des jeunes ménages occupent donc un logement en location, dont seulement un sur trois dans le secteur H.L.M faute d'offre suffisante.

Au total, si on ajoute, à ce million de jeunes actifs, 200 000 jeunes chômeurs, 930 000 personnes poursuivant des études, dont beaucoup d'étudiants et d'apprentis, on voit que la pression sur le logement locatif est plus considérable qu'ailleurs.

Enfin, les ménages aux revenus inférieurs au seuil de pauvreté (14 % soit 1 800 000 personnes) sont deux fois plus nombreux qu'il y a 15 ans à vivre dans le parc locatif libre, au coût élevé souvent inconfortable et surpeuplé.

Pourtant le parc HLM régional est considérable : 1 132 000 logements locatifs soit le quart des résidences principales de la région et loge trois millions de personnes dans des conditions généralement bonnes ; les quartiers sensibles ne représentant qu'une minorité de ce parc.

Mais 51 % des logements sociaux sont concentrés sur 8,5 % des communes qui logent le tiers de la population francilienne. Le taux de vacance est à son plus bas niveau avec un taux de 1,3 % depuis 1999 et le taux de rotation est de 6 à 7 % contre 9,4 % en 2000 ce qui offre peu

de possibilité pour accueillir les 315 000 ménages demandeurs de logement social dont 100 000 à Paris.

Il convient donc, d'une part, de relancer quantitativement le nombre de logements sociaux pour atteindre 20 000 par an, auxquels s'ajouteront les reconstitutions des démolitions dans les ZUS et, d'autre part, de mieux les répartir sur le territoire régional, enfin de rétablir la continuité du parcours résidentiel « La chaîne du logement » depuis le PLAI, très social, jusqu'au logement à loyer libre, en passant par le PLUS, le PLS, et enfin le PLI, loyer intermédiaire, à destination des classes moyennes, particulièrement représentées en Ile-de-France, et qui ont plus de difficultés qu'ailleurs à se loger sans durée de transport excessive.

Toute rupture de continuité dans cette chaîne du parcours résidentiel est de nature à saturer un des niveaux ; bloquant ainsi l'ascenseur social par le logement, et pénalisant en premier lieu les catégories les plus défavorisées qui ont ainsi beaucoup de mal à accéder à un logement PLAI malgré l'effort considérable (+ 40 %) réalisé en 2004 sur ce type de produit particulièrement nécessaire dans la métropole capitale.

1/ Réaliser les objectifs quantitatifs du plan de cohésion sociale

La part régionale du plan national de cohésion sociale s'élève à environ 20 000 logements sociaux par an pour la période 2005-2009 auxquels s'ajoutent 4 à 5 000 reconstructions par an en contrepartie des démolitions entreprises avec l'aide de l'ANRU dans les zones urbaines sensibles.

Cet objectif n'est pas hors de portée à condition de poursuivre le redressement engagé en 2004 qui a fait croître de plus de 26% la production sociale par rapport à 2003 pour atteindre 16 715 logements sociaux en tout, dont 11 500 logements sociaux neufs.

Dans le total de la production de logements neufs, la part du logement social est en 2004 de 35,4 % contre 24,5 % sur la période 2001-2003, soit un chiffre moyen de l'ordre de 30 % supérieur de moitié à celui réalisé en Province.

Trois conclusions sont tirées de ce constat :

- Pour atteindre les 24 - 25 000 logements sociaux financés par an dont environ 18 000 neufs, il faudra augmenter de façon homothétique le logement privé et intermédiaire et donc faire en sorte que le nombre total de permis de construire atteigne 60 000 par an, ce qui montre l'importance du foncier et de son aménagement traités dans les parties précédentes ;
- Le dispositif de financement du logement social est globalement efficace et les améliorations que l'on propose d'y apporter visent essentiellement à adapter les outils financiers à la situation spécifique de l'Ile-de-France, en partenariat avec la Région et à mieux traiter le problème du logement des personnes à bas revenus ;
- Pour atteindre un objectif aussi ambitieux, l'ensemble des organismes contribuant à la construction de logements sociaux devra cependant être mobilisé : OPAC et offices HLM, entreprises sociales pour l'Habitat (ESH), coopératives HLM, promoteurs privés intervenant dans le cadre de la VEFA. Par ailleurs, la mise en synergie des sociétés de la Caisse des dépôts et consignations à fort patrimoine social ou intermédiaire (Société nationale immobilière, SNI, SCIC Habitat, GFF Habitat) pourrait constituer un élément important de la réussite du plan de cohésion sociale, aussi bien en Ile-de-France qu'au niveau national.

La mise en réseau des acteurs administratifs de l'Etat

Toutefois, avant d'aborder la question de l'adaptation des modes de financement des logements locatifs sociaux en Ile-de-France, il convient de se préoccuper de la nécessité d'impliquer, à tous les niveaux, les acteurs de l'administration territoriale.

En effet, la production d'un haut niveau de logements en Ile-de-France doit être perçue par ceux-ci comme une priorité régionale qu'ils interviennent, de près ou de loin dans ce domaine.

Cette prise de conscience est déjà largement engagée. Ainsi, des réunions ont lieu, depuis 2004, à intervalles réguliers (tous les 6 mois) et en dehors du contexte des préCAR et CAR, entre les services de l'Etat en région (DREIF, Préfecture de Région) et ceux des départements (Secrétaires généraux des préfetures, Directeurs départementaux de l'Equipeement). Ces réunions sont l'occasion de réfléchir, de manière collégiale, aux actions susceptibles d'être mises en œuvre afin de favoriser un accroissement de la production de logements en Ile-de-France et de diffuser, le cas échéant, à d'autres départements, les initiatives originales menées localement. Ce partage d'expériences et de réflexions doit être encouragé et soutenu afin qu'il produise pleinement ses effets (diffusion de fiches, implication, dans le temps, des directeurs départementaux et des secrétaires généraux de préfetures notamment).

Il est néanmoins nécessaire d'aller plus loin dans la coordination et la mise en cohérence des représentants de l'Etat en région et dans les départements.

Un nouvel intervenant, essentiel, est à privilégier dorénavant. Il s'agit du **sous-préfet d'arrondissement**. De par ses fonctions, il peut être amené à sensibiliser les élus, à conditions que lui-même le soit, à la nécessité de produire des logements sur le territoire de leur commune. Une sensibilisation en ce sens pourrait être envisagée, sous la responsabilité de la préfeture de Région, notamment dans le cadre de l'exercice de territorialisation, mené sur l'égide de la DREIF, des objectifs régionaux du volet logement du plan de cohésion sociale. Cet exercice aura le grand avantage de « donner à voir » le niveau de participation, en termes de production de logements – et de logements locatifs sociaux –, des différents territoires de l'Ile-de-France (EPCI, bassins d'habitat, etc...) au plan de cohésion sociale. Les objectifs ainsi fixés à chacun des territoires pourraient ainsi être « portés » par l'ensemble des acteurs de l'administration territoriale, et notamment, les sous-préfets d'arrondissement.

Proposition C1

Mise en cohérence (Préfecture de Région, DREIF) des politiques de l'Etat avec mise en réseau des acteurs administratifs (Préfets, DDE, Secrétaires Généraux des préfectures d'Ile-de-France, sous-préfets d'arrondissement) et partage d'expérience sur les meilleurs moyens de relancer le logement et notamment le logement social.

Portage, par l'ensemble des acteurs de l'administration territoriale, et notamment les sous-préfets d'arrondissement, de la déclinaison, par territoires, des objectifs du volet logement du plan de cohésion sociale.

2/Optimiser l'organisation territoriale des offices d'H.L.M en Ile-de-France

La mise en réseau des acteurs administratifs de l'Etat évoquée ci-dessus ne sera efficace que si elle peut s'appuyer sur une organisation territoriale des organismes d'H.L.M performantes.

Dans le tissu des sociétés d'H.L.M (ESH) des mouvements importants de regroupement et de redéploiement sont en cours. Il paraît nécessaire qu'une évolution semblable soit entreprise pour les offices.

En Ile-de-France, il y a plus de 150 organismes H.L.M dont 70 offices ou OPAC et 72 ESH. Aucun n'a d'exclusivité d'intervention sur un site.

Mais, si les offices gèrent 40% du parc H.L.M régional, ils sont sous-représentés dans la production, puisque de 1999 à 2002, les offices ont contribué à 26 % de la construction et seuls trois organismes se partagent 80 % de cette production !

26 offices n'ont pas produit de logements au cours de cette période alors qu'ils sont pour la plupart impliqués dans les 70 projets de renouvellement urbain subventionnés par l'ANRU.

Le regroupement au sein des intercommunalités s'avère difficile car le logement n'est souvent pas au cœur de leur préoccupation et l'attribution et la gestion des contingents de logements au niveau communal renforcent plutôt le rôle du Maire.

Dès lors qu'ils n'atteignent pas la taille critique, que le statut actuel des offices publics semble constituer un frein à leur développement et que le statut des personnels gêne la professionnalisation dans des domaines exigeant une expertise poussée (informatique, juridique), une grande partie des offices d'Ile-de-France risque paradoxalement de ne pas participer à l'effort national en cours sur le logement social et la rénovation urbaine.

La Fédération des offices de l'habitat a lancé une commission prospective et nous reprenons ici quelques-unes des propositions avancées.

Proposition C2

Acter dans la loi « Habitat pour tous » le statut unique d'établissement public Industriel et Commercial de futurs offices publics d'habitation. Proposer aux SEM communales, lorsqu'elles existent, de fusionner avec ces derniers.

Engager des partenariats, soit sous forme de mutualisation des moyens des bailleurs sociaux, soit entre organismes publics et privés sous forme de GIE, de SCI, de sociétés à actions simplifiées (SAS)

3/ Entreprendre l'apurement de la dette H.L.M

Le succès du volet logement du plan de cohésion en Ile-de-France passe également par l'assainissement de la situation antérieure en ce qui concerne la dette de l'Etat à l'égard des bailleurs sociaux.

Celle-ci, du fait de la montée en puissance des opérations d'acquisition - amélioration (qui nécessitent le versement de crédits de paiement dans des délais bien plus brefs que les opérations de construction de logements neufs), n'a cessé de se dégrader depuis plusieurs années.

Ainsi, la dette de plus d'un an est passée de 39 M€ à fin 2003 à 53 M€ à fin juin 2004 puis 88 M€ à fin décembre 2004. L'importance de la dette actuelle de plus d'un an, devient un facteur non négligeable de réticence des bailleurs sociaux à s'engager sur certaines opérations au titre que leur trésorerie, fragilisée du fait du non-paiement par l'Etat des subventions attendues, risque de ne plus être suffisante. Le ministre délégué au logement et à la ville a d'ailleurs exprimé son intention de procéder à l'apurement de la dette H.L.M.

Proposition C3

| |
|--|
| <p>Assurer le versement des crédits de paiement nécessaires à l'apurement de la dette H.L.M</p> |
|--|

4/ Le logement des ménages à bas revenus

Paradoxe de plus pour l'Ile-de-France : la région capitale, la plus riche de France, est également celle qui compte le plus grand nombre de ménages à bas ou très bas revenus.

653 000 ménages vivent en 2002 en-dessous du seuil de pauvreté. Selon l'enquête logement, 14 % des franciliens vivent ainsi avec moins de 760 € par mois pour unité de consommation. Les ménages pauvres sont plus jeunes que sur le territoire National et le plus souvent constitués d'une famille mono-parentale (16 %), en forte hausse depuis 1988.

Les ménages actifs (travailleurs pauvres) représentent 58 % des ménages à bas revenus, la personne étant au chômage trois fois sur dix. En revanche, du fait de l'amélioration des retraites, la part des personnes âgées a diminué de 26 % en 1988 à 20 % en 2002. Deuxième paradoxe : le parc H.L.M loge 36 % des ménages pauvres, essentiellement des familles mais 26 % occupent un logement à loyer libre et sont donc très touchées par la hausse des dernières années.

Enfin, une part grandissante des SDF (25 %) est constituée de travailleurs pauvres, souvent jeunes, dont le modeste revenu à temps partiel ne leur permet pas d'accéder au moindre logement. Cette situation est difficilement acceptable. Si dans le parc ancien, l'ANAH, avec ses programmes sociaux thématiques, mène une action importante, appuyée sur des associations très actives ; dans le cadre de la relance du logement neuf, objet de ce rapport, il est possible d'apporter également une réponse mieux adaptée.

Un outil existe déjà (les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées - PDALPD) qu'il conviendrait, compte tenu des évolutions récentes (transfert du FSL aux départements), de recentrer sur sa vocation première (une production de logements adaptés aux problématiques des ménages défavorisés) afin de lui rendre toute son efficience.

Or, à l'heure actuelle, les services des préfectures, les DDE, les DDASS et les Conseils généraux interviennent chacun pour partie dans les PDALPD, mais sans réelle coordination. Il est nécessaire de mettre en œuvre une réelle, synergie des partenaires, avec les Conseils généraux, un coordinateur du plan qui serait chargé d'assurer une réelle complémentarité des interventions et de suivre la mise en œuvre des actions..

Cette coordination permettrait, d'une part, d'avoir une vision fine des besoins au niveau des territoires et donc de fixer des objectifs précis par territoire, adaptés aux besoins spécifiques des populations défavorisées et d'autre part, de jouer le rôle d'évaluateur des actions menées en faveur des défavorisés.

Agir en faveur du logement des défavorisés passe également par la pleine application des accords collectifs qui fixent, par bailleurs signataires, des objectifs de relogement de ménages cumulant des difficultés financières et sociales. En effet, le taux de réalisation des accords collectifs n'est que de 61 % en 2003 (en très légère hausse par rapport à 2002). Le coordinateur des plans pourrait être chargé du suivi précis des accords collectifs et pourrait être amené à proposer au représentant de l'Etat dans le département de mettre en œuvre les outils de sanction prévus par la loi (désignation des personnes prioritaires aux organismes qui ont refusé de signer les accords ou qui refusent d'honorer leurs engagements).

Ce n'est que par une coordination renforcée des actions des PDALPD que toutes les autres mesures qui pourraient être mise en œuvre en faveur des défavorisés, (et notamment la relance des résidences sociales pour éviter le recours trop important aux hôtels meublés) atteindront une réelle efficacité.

Mais tout dépendra en définitive des acteurs et partenaires concernés qui sont essentiellement les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les associations et les financeurs.

Un très intéressant rapport de PIERRE CARLI, Directeur général du logement français, est en préparation au titre de l'union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France (AORIF) et de la FNARS.

Le rapport analyse, en effet, les raisons pour lesquelles un nombre significatif de ménages en grande difficulté n'ont toujours pas réussi à accéder à un logement social.

Il apparaît que ce sont les familles nombreuses qui ont le plus de mal à être relogées compte tenu du très faible taux de rotation des grands logements sociaux dans le parc existant.

Par ailleurs, la précarité n'est pas le seul acteur de frein. Certains ménages, confrontés à des difficultés de comportement, demandent un accompagnement social fort dont le financement n'est pas totalement assuré.

D'après les associations : il manque entre 500 et 1000 euros par an et par famille. Le rapport suggère donc, en s'inspirant du dispositif des « maisons relais » de réaliser des petites unités (moins de 10 logements), bien insérées dans le tissu urbain, « durcies » techniquement pour résister à un usage intensif. Le plan de financement de l'investissement ne devrait pas poser de gros problèmes, en revanche, les dépenses d'exploitation nécessiteront une mobilisation accrue des collectivités locales, du FSL, des caisses d'épargne et des collecteurs 1 %.

Pour ces derniers, il pourrait être fait plus largement usage des 2 % de la collecte consacrée aux logements des plus démunis.

C'est dans ce cadre que les préconisations suivantes peuvent être formulées :

Proposition C4

Après avoir institué avec les conseils généraux, dans chaque départements, un coordinateur des PDALPD (plans départementaux d'action par le logement des personnes défavorisées) il pourra être envisageable de :

- **Renforcer la vigilance des pouvoirs publics sur le niveau de réalisation des accords collectifs ;**
- **Conditionner, dans certaines zones très carencées en logement très social, la production de PLS à celle de PLA-I**
- **Relancer un programme ambitieux de foyers de jeunes travailleurs (en collaboration avec le Conseil régional) afin de répondre aux besoins ;**
- **Accentuer l'effort de production des résidences sociales et des maisons relais, notamment sur les terrains publics ;**
- **Pour les ménages en très grande difficulté financière et sociale définir un programme ambitieux de maisons relais avec les collectivités mobilisant notamment les 2 % de la collecte au titre de l'UESL.**

5/ Adapter les modes de financements du logement social à la situation francilienne

L'augmentation du coût du foncier en Ile-de-France rend le mécanisme de financement de la surcharge foncière particulièrement utile pour réaliser du logement social au cœur des agglomérations et assurer la mixité sociale.

Il sera difficile, à enveloppe quasiment constante, de réaliser, en 2005, un objectif de 20 % supérieur à 2004 pour les PLUS/PLAI et les PLS, d'autant que les organismes sont conduits à chercher des opérations plus complexes et ce problème se posera de façon récurrente pour la période 2006-2010.

On constate également, en 2004, une quasi-stagnation des PLUS par rapport à 2003 (+ 5 %), alors que les autres produits (PLA-I et PLS) continuent à augmenter (+ 40 % pour les PLA-I, soit près de 2 400 logements et + 90 % pour les PLS, soit environ 6 000 logements).

Le PLUS devient, au dire des services habitat des DDE, de moins en moins attractif. Il conviendrait donc de réfléchir à son adaptation à la situation francilienne.

Proposition C5

Prévoir des autorisations de programme pour la surcharge foncière croissant au moins au même rythme que les objectifs physiques fixés pour 2005 et les années 2006-2009 du plan de cohésion sociale en tenant compte par ailleurs de la hausse du foncier.

Adapter le PLUS et le PLS aux particularités franciliennes. Maintenir la majoration incitative du taux de subvention principale aux organismes HLM s'inscrivant, par contrats d'objectifs, dans la relance de l'Habitat social. Prévoir des marges locales de majoration des loyers plus importantes dans les secteurs très tendus.

Porter à 50 ans la durée du prêt foncier sur le P.L.S

6/ Un retour du 1 % en Ile-de-France en adéquation avec les besoins.

Le dispositif 1% se mobilise fortement pour aider à la réalisation des objectifs chiffrés du plan de cohésion sociale. La convention Etat/UESL du 27 octobre 2006 a fixé la contribution du 1 % Logement à 210 millions d'Euros en ce qui concerne la participation au financement des PLUS et PLA-I.

Un retour correspondant au niveau de la collecte réalisée auprès des entreprises d'Ile-de-France, soit environ 40 % (c'est-à-dire au minimum 85 millions d'€ en 2005), paraît indispensable au montage financier des opérations par les organismes H.L.M. et correspond à la forte demande de logements des salariés d'Ile-de-France. Cette proposition pourrait même augmenter dans le cadre de la deuxième répartition de 20 % du total, en fonction de l'avancement des opérations.

Proposition C6

Pour le PLUS et la PLA-I, attribuer à l'Ile-de-France dans le cadre de la convention Etat/UESL du 27 octobre 2004 une proportion d'environ 40 % de la subvention évaluée, au niveau national, à 210 millions d'€.

En fonction de la consommation 2005, prévoir, le cas échéant, une dotation complémentaire au titre de la réserve de 20%.

7/ Les Prêts locatifs sociaux de l'UESL

Au-delà de la participation directe du 1 % à la production de logements sociaux, l'UESL intervient également par le biais de l'association foncière qui a réalisé 1 600 logements locatifs sous forme de PLS dont la population doit respecter des plafonds de revenus plus sociaux que les PLS ordinaires.

Un objectif de 2 500 PLS est compatible avec les capacités financières de « La Foncière ».

Par ailleurs, la Région Ile-de-France, qui participe au financement d'opérations PLS demande, à juste titre, que ses subventions soient intégrées au montant des fonds propres requis pour l'obtention des prêts PLS, comme les sommes apportées au titre du 1 % et que la quotité minimale de prêt de 50 % soit réduite.

Proposition C7

Accélérer l'agrément PLS des opérations menées par l'association foncière pour atteindre l'objectif de 2 500 par an. Intégrer pour le calcul de la quotité de prêt les subventions des collectivités au même titre que les fonds du 1 %.

8/ Relancer le logement intermédiaire

Le PLS est un excellent produit pour assurer la continuité du parcours résidentiel à partir du PLUS. La disparité est cependant, importante entre le niveau du loyer du PLS en zone 1 (7,7 € au m²) et le loyer maximum du « Robien locatif » soit 18 € par m².

Un produit, susceptible de constituer un palier intermédiaire est donc indispensable, ce devrait être le rôle du prêt PLI.

Les paramètres de celui-ci ont été fixés par l'arrêté du 29 juillet 2004 avec des plafonds de loyer au 2/3 du « Robien » dans le neuf (12,31 €/m²) avec possibilité d'augmentation de 20 % à Paris et dans les communes limitrophes (14,77 €). Signalons que le « loyer maîtrisé » de l'ANAH est à un niveau analogue (15,34 € à PARIS).

Quant aux taux d'intérêt, les prêts refinancés sur le livret d'épargne populaire (LEP) s'établissent entre 3,98 % et 4,71 %.

Force est de constater que ce produit n'a eu aucun succès, concurrencé par le haut par le « de Robien » et par le bas par le PLS et ne disposant d'aucun avantage fiscal.

Le seul logement intermédiaire significatif est réalisé par l'ANAH, dans le cadre de sa politique de loyer maîtrisé, mais concerne le seul l'habitat ancien : en 2004, 9371 loyers intermédiaires à 20 % environ en dessous du loyer libre ont été réalisés à ce titre, ce qui est encourageant.

Pour ce qui est du logement intermédiaire neuf, son développement serait bien utile pour reconstituer une offre locative institutionnelle (qui a tendance à s'effriter rapidement), à destination des classes moyennes et des jeunes professionnels urbains. Ce type de programme, très demandé par les Maires, doit trouver sa place dans une politique élargie de mixité sociale. Il est donc proposé de le rendre plus attractif par différentes mesures.

S'il n'est pas possible de réduire la TVA à 5,5 %, comme pour le PLS, il faut, au minimum exonérer le PLI de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans, permettre aux investisseurs de n'utiliser qu'une quotité de 50 % des prêts sur LEP (qui sont supérieurs aux taux actuels du marché !...) et de faire appel à l'aide de la Région qui prévoit de bâtir, avec les opérateurs, les collecteurs du 1 %, et les grands établissements financiers, un

conventionnement régional intermédiaire permettant de créer des logements à loyer maîtrisé » (annexe 19 du budget 2005).

Proposition C8

Relancer le logement intermédiaire PLI en exonérant le produit de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPP) pendant quinze ans ; en supprimant la quotité minimale de prêts LEP ; en le rendant compatible avec le programme de logements à loyers maîtrisés de la région Ile-de-France ; en faisant appel, en cas de disponibilité, aux prêts du 1%.

9/ Adapter le zonage à la réalité francilienne

L'existence de différentes zones du financement du logement locatif social (trois zones : 1bis, 1 et 2 en Ile-de-France définies par l'arrêté du 17 mars 1978 modifié relatif au classement des communes par zones) a pour conséquence l'utilisation de paramètres qui peuvent varier de 20 % (selon la zone retenue) pour certains d'entre eux dans le calcul des aides de l'Etat et de l'équilibre des bilans d'exploitation de projets d'opérations de construction ou d'acquisition de logements sociaux.

Cette différence de traitement présente l'inconvénient de plus en plus fréquent de ne pas permettre l'équilibre financier, et donc la réalisation, de certaines opérations situées sur le territoire de communes de la zone 2 alors que celles-ci présentent de très grandes similitudes avec des communes voisines implantées en zone 1 notamment en ce qui concerne le coût du foncier ou le niveau de revenus des ménages.

Cette situation est fortement préjudiciable à l'émergence de projets en zone 2.

C'est pourquoi, sans aller jusqu'à une large extension, difficile à financer en APL, il est proposé d'étendre la zone 1 aux communes des départements de la grande couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise) qui sont actuellement en zone 2 et qui présentent de fortes similitudes (notamment au regard du coût du foncier) avec leurs voisines situées en zone 1. Une expertise fine sera entreprise par les DDE en vue de propositions solidement établies.

Par ailleurs, dans un but de simplification administrative, il serait intéressant de faire coïncider la zone A du locatif de Robien » avec la zone 1.

Proposition C9

Étendre la zone 1 aux communes des départements de la grande couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise) actuellement en zone 2 et qui présentent de fortes similitudes (notamment en ce qui concerne le coût du foncier et la tension des loyers) avec leurs voisines situées en zone 1.

Faire coïncider la zone 1 « rénovée » et zone A « Robien ».

L'extension de la zone 1bis pourrait également être envisagée à certaines communes proches de Paris, situées en zone 1 et à loyers très tendus.

Une expertise fine sera engagée par la DREIF en liaison avec les DDE en vue de propositions d'extension solidement étayées par l'analyse comparée des territoires au regard des coûts fonciers et de la tension locative.

10/ Relancer l'accèsion à la propriété

Mais la re-dynamisation de la chaîne du logement, au cœur des réflexions de l'union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France, passe également par l'accèsion sociale à la propriété en Ile-de-France à la fois par achat par les ménages à revenu modeste de logements neufs et par vente à ses occupants d'une partie du parc HLM pour diversifier le type d'occupation.

Cette dernière ne dépasse pas 1 000 logements mis en vente en moyenne chaque année par les organismes malgré une volonté forte des élus et de la profession.

Plusieurs opérations réussies dans tous les départements de petite et grande couronne, notamment par les coopératives HLM montrent que l'accèsion sociale est possible en Ile de France, d'autant plus que le nouveau prêt à 0 % qui remplace le PTZ paraît bien mieux adapté à l'Ile-de-France que son prédécesseur, surtout lorsqu'il est doublé par une collectivité locale et qu'il est possible de s'appuyer sur le nouveau prêt social-accession (PSLA) bénéficiant d'avantages fiscaux (TVA à 5,5 %, exonération de TFPB pendant 15 ans) enfin la Charte de sécurisation de l'accèsion sociale à la propriété en Ile-de-France a été décidée collectivement par les organismes HLM. Il y a donc une réelle opportunité de relancer vigoureusement en 2005 l'accèsion sociale à la propriété et notamment le programme de pavillons à 100 000 € lancé par **Jean-Louis Borloo**, Ministre de la Cohésion Sociale, est tout à fait faisable à condition de réduire fortement le coût foncier ou de dissocier le coût du terrain de la construction proprement dite par partage financier sur long terme.

Ce portage financier peut se faire avec l'aide des collectivités locales, des opérateurs fonciers et des organismes financiers susceptibles de consentir des prêts à des conditions bonifiées (CDC, CEP, CM et CIF) et le 1 % logement. Ce dernier pourrait redéployer une partie de ses aides classiques à l'accèsion à la propriété en faveu de la prise en charge d'une partie du portage du foncier pour l'accèsion très sociale à la propriété des salariés des entreprises.

Proposition C10

- Relancer l'accèsion sociale à la propriété en s'appuyant sur le nouveau prêt à 0 % et le prêt social location- accèsion (PSLA).

- Mieux adapter le PSLA à l'Ile-de-France en portant à 10 €/m² le loyer maximum pendant la phase locative et en réévaluant annuellement les plafonds de ressource.

- Inciter les organismes H.L.M., à favoriser l'accèsion sociale à la propriété dans leur parc en sécurisant les acheteurs par une garantie de rachat du logement vendu en cas de difficulté pour l'accédant et une assurance contre la décote du logement en cas de revente forcée.

Une campagne d'information devra être entreprise pour faire mieux connaître ces nouvelles dispositions, notamment auprès des locataires H.L.M.

- Engager le programme de pavillons à 100 000 € en diminuant le coût du foncier par divers moyens :

- Redéploiement d'une partie de l'enveloppe des prêts personnels du 1 % en direction d'un portage foncier sur longue durée (20 ans) du terrain d'assiette des pavillons acquis par les salariés des entreprises.

- Minoration, par péréquation de charge foncière des différents projets des terrains publics mis sur le marché.

-Achat par les collectivités, les opérateurs fonciers, ou l'AFTRP de terrains des établissements publics comme RFF/SNCF et utilisation de baux emphytéotiques et de baux à construction.

11/ Réduction du régime de taxation des plus-values de cession immobilière

Afin de fluidifier le marché foncier en faveur du logement social, il est proposé de compléter la loi de finances 2004 qui a introduit une mesure d'exonération de cessions réalisées par les particuliers au-delà de 15 ans.

Un abattement spécifique pourrait être institué sur le montant de la plus-value brute en cas de cession d'un terrain ou d'un immeuble à usage d'habitation à un bailleur social ou à une collectivité locale.

L'abattement serait par exemple de 15 000 € en Ile-de-France, comme pour les plus-values mobilières, soit un gain pour le contribuable de 3 900 €

Proposition C11

Porter en Ile-de-France de 1 000 à 15 000 € l'abattement sur la plus-value brute en cas de cession, pendant la période du plan de cohésion sociale, de terrains à construire ou d'immeubles à un bailleur social ou une collectivité locale ou un aménagement s'engageant à réaliser un programme social.

12/ Une mesure simple en faveur de l'habitat durable

Enfin, il serait dommage que cette relance du logement social, la plus importante depuis les années cinquante, ne soit pas l'occasion de s'inscrire dans **l'impératif du développement durable** au moment où le protocole de Kyoto entre en application et où la charte de l'environnement intègre le préambule de la constitution française.

L'habitat durable, qui fut longtemps un simple concept, dispose à présent de normes objectives que sont les cibles haute qualité environnementale (H.Q.E.) au nombre de 14 dont la plus importante concerne l'énergie mais aussi l'acoustique, la santé et autres sujets intéressant pour le concept « d'habitat durable ».

Le C.S.T.B. et Qualitel sont à même de certifier les labels H.Q.E.

Déjà, le décret du 26 décembre 1988 avait introduit une déduction de 5 % sur la surface hors œuvre brute pour calculer la surface hors œuvre nette afin de tenir compte de la perte de constructibilité liée à la mise en œuvre d'une isolation thermique renforcée. Il est proposé de porter le coefficient de réduction de 0,95 à 0,90 à condition que le constructeur s'engage sur au moins quatre cibles H.Q.E concernant l'habitat durable dont obligatoirement la cible énergétique et la cible acoustique.

Cette mesure serait susceptible d'inciter les constructeurs publics et privés à inscrire dans les faits la charte de l'environnement pour ce qui concerne le concept d'habitat durable.

Proposition C12

| |
|---|
| <p>Compléter l'article R 122 2 du code de l'urbanisme par un paragraphe (f) : « La surface de plancher hors œuvre nette d'une construction est égale à la surface hors œuvre brute de cette construction après déduction d'une surface égale à 10 % des surfaces hors œuvre affectées à l'habitation, à condition que quatre cibles HQE au moins, certifiées par un organisme agréé, soient mises en oeuvre.</p> |
|---|

PARTIE D

ASSURER LA MIXITE SOCIALE

La relance quantitative du logement social est nécessaire, elle doit se réaliser en priorité dans les secteurs où la proportion de logement social est insuffisante.

Il y a, en effet, de fortes inégalités en Ile-de-France à cet égard. Faute d'une action publique appropriée, elles risqueraient paradoxalement de s'aggraver en cas de simple relance quantitative de 25 000 logements sociaux par an.

Le schéma directeur régional d'Ile-de-France, dans l'état actuel des textes, ne peut guère intervenir ; en revanche, en complétant des dispositions législatives existantes, il est possible d'aboutir à une relance sociale mieux équilibrée, avec une mention spéciale pour les 157 quartiers sensibles, dont 44 prioritaires où la réussite de la diversité sociale est la clé de leur renouveau.

1/ Pourcentage minimum de logements sociaux dans les secteurs déficitaires

Le plan local d'urbanisme (PLU) peut-être utilisé afin d'augmenter la mixité sociale par l'obligation de réaliser un pourcentage minimum de logements sociaux dans le cadre de programmes de logements sur les terrains que délimite le PLU en élargissant la partie des dispositions législatives actuellement en vigueur. Il s'agit de compléter l'article L 123.2 du code de l'urbanisme qui permet déjà de réserver des emplacements pour des programmes de logements sociaux par un deuxième alinéa.

Celui-ci ouvrirait également la possibilité d'imposer qu'un pourcentage de ce programme soit affecté à des logements locatifs sociaux conventionnés (PLAI, PLUS , PLS).

Il faut cependant prendre en compte le fait que le Conseil d'Etat a jugé qu'il résulte de la convention européenne des droits de l'homme que le principe de non-indemnisation de la servitude ainsi créée ne s'applique pas.

Il est donc nécessaire de prévoir dans la loi d'accorder au propriétaire du terrain concerné un droit de délaissement au profit de la commune.

Proposition D1

Modification de l'article L 123.2 du code de l'urbanisme.

Le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à délimiter des terrains ou des secteurs sur lesquels devront être réalisés, dans le respect des objectifs de mixité sociale, des programmes de logements définis par le règlement ou des terrains sur lesquels, en cas de construction d'un programme de logement, un pourcentage de ce programme devra être affecté à des logements locatifs sociaux conventionnés dans les conditions définies à l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation et dont l'accès est soumis à plafond de ressource.

Les propriétaires des terrains concernés disposent d'un droit de délaissement au profit de la commune.

2/ Introduire la mixité dans les immeubles en copropriété

Dans les secteurs urbains denses, la création de logements sociaux neufs n'est pas toujours possible. C'est pourquoi, la procédure d'acquisition ou d'acquisition-réhabilitation s'est beaucoup développée à tel point qu'en 2001, première année du précédent plan de relance, l'accroissement du nombre des opérations d'acquisitions atteignait 90 %. En 2004, la tendance s'est inversée puisque, le nombre d'engagements de logements locatifs sociaux neufs est en augmentation de 50 %, ce qui augmente d'autant l'offre nette, alors qu'en acquisition, le taux de rotation des locataires en place assez faible impose un délai de 5 à 10 ans pour que l'immeuble soit entièrement consacré au logement social.

Au total, 5 100 locatifs sociaux ont été produits en acquisition-amélioration et 10 600 en locatifs sociaux neufs soit 67 % contre 55 % en 2002. Cette tendance en faveur du neuf devrait se poursuivre dans l'avenir car le nombre d'immeubles vendus en bloc qui était important en 2001/2003, tend à se réduire et à devenir très coûteux, compte tenu d'une hausse de 70 % du prix de l'ancien de 1998 à 2004.

Cette situation est préoccupante surtout à Paris, qui réalise plus des 2/3 de son programme ambitieux de 4000 logements sociaux par an en acquisition.

Il faut donc envisager la possibilité pour une société d'H.L.M. (en plus des S.E.M) de se porter acquéreur, par voie de préemption pour le compte de la commune, de logements en copropriété.

Bien entendu, ce sont les logements vacants qui seraient les plus intéressants à acquérir car la loi ne permet pas le congé pour louer des appartements occupés.

Proposition D2

Inciter les bailleurs sociaux à acquérir des logements en co-propriété dans les secteurs carencés en logement social.

Étendre aux sociétés d'H.L.M. la possibilité d'exercer un droit de préemption pour le compte de la commune pour les appartements d'immeubles anciens vendus en copropriété dans la limite de 25 %. Les logements vacants, intégrables immédiatement dans le parc social, seraient recherchés en priorité.

3/ Favoriser la mixité des gestions publiques et privées

La mixité, clé de la cohésion sociale, résultera ainsi de la réalisation de logements sociaux dans les villes ou quartiers qui en possèdent peu (article 55 de la loi SRU) et aussi, ce qui est beaucoup plus difficile, de la construction de logements privés et intermédiaires dans les communes où se situent les grandes concentrations d'H.L.M. Ce sera d'ailleurs le signe d'une intégration urbaine réussie.

Il est souhaitable d'ailleurs que cette mixité soit encouragée en la réalisant, pour les VEFA, conformément à la circulaire novatrice du 12 mars 2001 qui permet au promoteur privé de réaliser des logements sociaux minoritaires soit par cage d'escalier, soit disséminés par petits immeubles au sein d'une opération d'ensemble (cette circulaire devrait d'ailleurs être expertisée pour revisiter les critères de minorité qui sont mal adaptés à la réalisation de résidences entièrement sociales dédiées aux étudiants et aux personnes âgées.

De même, dans certains secteurs de la région où la maîtrise d'ouvrage H.L.M. n'est pas en capacité de réaliser à la fois les objectifs du plan de cohésion sociale et la rénovation ANRU, les promoteurs privés pourraient être autorisés, à titre exceptionnel et pour la durée du plan de cohésion sociale, de réaliser en VEFA des opérations majoritaires en logement social.

Cependant, cette fongibilité grandissante dans la réalisation de logements sociaux demande aussi d'unifier la gestion, c'est-à-dire, de permettre à un organisme H.L.M. de gérer une minorité de logements privés dans un ensemble et réciproquement. Cette disposition serait importante pour le traitement des copropriétés dégradées.

Proposition D3

Revisiter, dans la circulaire DGHUC du 12 mars 2001, les critères de minorité de logements sociaux dans les opérations en VEFA.

Pendant la durée du plan de cohésion sociale, afin de stimuler la production de logements sociaux, assouplir largement ces critères, en particulier, pour la réalisation en VEFA des résidences sociales dédiées aux étudiants et personnes âgées.

Rendre de droit commun la gestion de logements privés minoritaires au sein d'un ensemble par un organisme HLM et réciproquement.

4/ Rompre avec la mono-occupation sociale des quartiers en difficulté

Il suffit d'étudier les causes de déréliction des quartiers en zone urbaine sensible, que ce soit à Montereau, Meaux ou Clichy Montfermeil en Ile-de-France (que partout sur le territoire National) pour s'apercevoir d'une apparence et d'une réalité.

L'apparence, qui frappe le visiteur, ce sont l'urbanisme fonctionnaliste du passé, l'architecture banale et pauvre, les grands espaces vides entre les tours, le manque de transports et d'équipements publics. Ces graves dysfonctionnements urbains peuvent facilement être identifiés et traités par des moyens considérables dégagés par l'ANRU dans le cadre du plan de cohésion sociale.

Mais la réalité profonde des difficultés que connaissent ces quartiers, c'est **la mono-occupation sociale**, puisque les immeubles en grande majorité locatifs (avec quelques copropriétés dégradées encore plus difficiles à traiter) sont entièrement gérés par un ou plusieurs organismes H.L.M.

Comme les écoles ou même les collèges sont implantés dans la ZUS qui est souvent construite sur le plateau, séparée de la ville centre par un « no man's land » ou des autoroutes et mal desservie en transports en commun, tous les éléments sont réunis pour un huis clos perpétuel :

Les mêmes populations se retrouvent dans les mêmes immeubles, les mêmes écoles, les mêmes équipements publics, avec un espoir très mince de bénéficier de « l'ascenseur social ».

La démolition et la reconstitution de l'offre sociale, le plus possible en dehors de la commune, est donc d'un intérêt central, de même que l'accession à la propriété et la construction de logements privés ou intermédiaires par les promoteurs privés et l'association Foncière sur les terrains mis à sa disposition ou acquise par cette dernière.

Mais l'ANRU ne peut agir que sur le territoire dont la gouvernance est assurée par l'intercommunalité qui contracte avec elle dans le cadre de la convention pluriannuelle. Cela ne pose pas de problème lorsqu'il existe une grande communauté urbaine qui peut entreprendre (parfois avec difficulté) d'assurer la reconstitution des démolitions sur des communes qui ont peu de logement social.

En revanche, en Ile-de-France, les communautés d'agglomération n'ont pas toujours la taille suffisante pour assumer la reconstitution d'une offre de logement social numériquement équivalente (1/1) sur leur territoire.

Il est donc proposé d'utiliser différents moyens contractuels pour reconstituer l'offre de logement social le plus possible à l'extérieur de la zone urbaine sensible.

- Lorsque l'EPCI est de taille suffisante (communauté d'agglomération des anciennes villes nouvelles par exemple), il lui appartient de réaliser l'essentiel de la reconstitution sur son territoire. Cette reconstitution numériquement équivalente figurera donc dans la convention passée avec l'ANRU et pourrait être complétée, conformément à la circulaire de programmation du 17 mars 2005 de la DGHUC, par un engagement de création d'une offre sociale nouvelle conforme aux objectifs du plan de cohésion sociale ;
- Lorsque ce n'est pas le cas et qu'interviennent sur le site des organismes H.L.M de dimension départementale ou interdépartementale, ces derniers devraient pouvoir s'engager, dans le cadre de la convention et sur financement ANRU, à la reconstitution équinumérique sur leur territoire d'intervention ;
- Lorsque le Département s'est proposé comme délégation des aides à la pierre, la convention de délégation peut prévoir parmi ses objectifs la participation, selon une proportion à définir, à la reconstitution hors site.
- Enfin, les contrats d'objectifs passés par l'Etat au niveau régional, avec les organismes H.L.M peut être l'occasion de contractualiser sur ce thème central : rompre avec la mono-occupation sociale des quartiers en difficulté.

Proposition D4

Pour aller dans le sens de la mixité sociale, clé de la réussite du Plan National de Rénovation Urbaine (PNRU), mettre en œuvre, par la voie contractuelle, avec les acteurs, dont le domaine de gouvernance dépasse le territoire visé par les conventions ANRU la reconstitution numériquement équivalente des logements sociaux détruits, le plus possible en dehors de la zone urbaine sensible concernée.

5/ Inscrire le projet ANRU dans une démarche à long terme

Enfin, ce n'est pas sur la durée d'une convention que seront réglés tous les problèmes d'un quartier. Il faut donc inscrire le projet à moyen terme dans une perspective plus générale à

quinze ans destinée à faire entrer le quartier dans la normalité de la ville et pour cela assurer la couture urbaine avec la ville ancienne.

Cette démarche prospective doit aboutir à l'établissement d'un schéma général d'aménagement (ou « schéma de cohérence urbaine » - SCU) sur une échelle spatiale et une échelle temporelle ainsi que sur des champs thématiques qui vont au-delà du projet :

- Échelle spatiale : le projet porte sur un ou plusieurs quartiers ; le SCU porte sur l'ensemble de la commune, voire sur des territoires de communes limitrophes.
- Échelle temporelle : le projet financé par l'ANRU couvre une période de 5 ans ; l'analyse prospective effectuée pour l'élaboration du SCU porte sur un horizon de 10 ans, voire de 15 ans. Le projet correspond ainsi à une première tranche prioritaire du schéma directeur d'aménagement abordé dans le SCU (transport, économie, environnement, etc ...)

Proposition D5

Élaborer, parallèlement au projet urbain financé par l'ANRU, un schéma général d'aménagement planifiant à 10 ou 15 ans les actions relatives à l'urbanisme, au transport, à l'économie, à l'environnement, visant à intégrer définitivement le quartier dans la commune ou l'intercommunalité. Ce document sera annexé à la convention ANRU.

6/ Renforcer les moyens de l'Etat en région en appui des projets de rénovation urbaine les plus difficiles à réaliser

La plus grande partie des 157 zones urbaines sensibles peut-être traitée dans le cadre du dispositif ANRU, s'appuyant sur le délégué territorial qui est le Préfet du Département, les sous-Préfets Ville et la DDE.

Sur les 44 projets prioritaires, une dizaine posent des problèmes particulièrement difficiles, à tous les niveaux : faible maîtrise d'ouvrage urbaine qui n'est pas à la hauteur du projet ANRU, développement économique embryonnaire, échec scolaire, insécurité etc ...

Ce sont malheureusement eux, souvent « à la une » des médias, qui constitueront un critère majeur de réussite du plan de cohésion sociale en Ile-de-France et, par conséquent, sur l'ensemble du territoire National.

Si le niveau local n'est pas en mesure de les traiter, faute d'intercommunalité conséquente comme dans les grandes villes de province, il appartient à l'Etat, en application du principe de subsidiarité d'apporter une aide renforcée dans le cadre d'une mission régionale spécialisée, placée auprès du Préfet de Région Et du Préfet DREIF.

Cette mission, de haut niveau, ne traiterait qu'une dizaine de secteurs les plus difficiles.

Le choix des sites, 1 à 2 départements, serait proposé au Préfet de Région par le Préfet de département en fonction des difficultés de montage et de réalisation des projets de rénovation urbaine, liées aussi bien aux complexités urbaines intrinsèques des sites qu'aux besoins d'appui auprès des acteurs porteurs des projets. Le choix de sites devra également prendre en compte les autres aspects, tout aussi importants de la politique de la Ville : éducation, développement économique et social, sécurité.

En ce qui concerne la rénovation urbaine, l'ingénierie de projet, spécifiquement dégagée pour cete dizaine de sites, serait incarnée par des **professionnels d'expérience et de haut niveau**. Ils pourraient être recrutés à la DREIF, dans sa partie CETE, sur un **adossement financier contractuel avec l'ANRU**. Les modalités de leur recrutement garantiront le niveau de compétence recherché.

Ces professionnels seraient placés auprès du DDE, délégué territorial adjoint de l'ANRU. Ils assureraient une fonction de type « direction de projet » pour le compte du **comité de pilotage constitué autour du préfet et du maire.**

Un dispositif conjoint de soutien pour les autres aspects de la politique de la Ville paraît être mis en place par le Préfet de Région.

Proposition D6

Renforcer les moyens relatifs à la politique de la Ville, placés auprès du Préfet de Région et du Préfet DREIF en appui à la dizaine de quartiers sensibles dont les projets sont les plus difficiles à réaliser.

Ces moyens, très renforcés par rapport à la situation actuelle, contribueraient, sous le pilotage des acteurs locaux, et en premier lieu des Préfets de Département, à l'animation, la coordination et la réalisation de toutes les actions à entreprendre en vue d'intégrer ces quartiers dans la normalité urbaine.

PARTIE E

SOUTENIR LES MAIRES DANS LEUR EFFORT DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Engager un programme de construction dans une commune n'est pas chose aisée pour un Maire en Ile-de-France ; cela demande à la vérité un vrai courage politique dans la mesure où dans une région relativement dense le principe « NIMBY », déjà largement répandu en France et en Europe, atteint dans la région capitale des proportions parfois déraisonnables et s'accompagne souvent de contentieux interminable.

Par ailleurs, les Maires des banlieues, à l'exception des Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), ne peuvent s'appuyer comme en province sur des communautés urbaines ou d'agglomération de grande dimension puisque les Intercommunalités sont, en général, de petite taille et n'ont pas encore pris la mesure de l'importance de la compétence habitat.

Enfin, le coût d'un logement pour les finances locales, évalué en moyenne à 3 170 € en fonctionnement et 1 195 € en investissement au niveau national par la DGCL est sans doute largement supérieur en Ile-de-France et n'est pas compensé par les suppléments de recette provenant de la taxe d'habitation. Il en est très différemment pour l'implantation de bureaux dont la taxe professionnelle rapporte plus pour un coût moindre ; ce qui explique l'arbitrage en faveur des bureaux dans les programmes d'aménagement et justifie la nécessité de généraliser les conventions d'équilibre. Il n'est donc pas étonnant, comme le souligne le Conseil Régional, que si 61 communes d'Ile-de-France construisaient chaque année plus de 200 logements en Ile-de-France, ce nombre est tombé à 30 dans les années 2002/2003 et répartis fort inégalement sur le territoire régional.

Il est donc proposé que l'Etat et la Région mettent en œuvre différents mécanismes susceptibles de soutenir financièrement les Maires dans leur effort de construction au niveau communal ou intercommunal.

1/ Adapter les ressources des communes par la DGF aux charges liées au logement

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la dotation globale de fonctionnement, qui représente en moyenne 10 % des ressources de fonctionnement des communes, comprend une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation.

En ce qui concerne la dotation forfaitaire, le comité de finances locales, alors présidé par Jean-Pierre FOURCADE a proposé la prise en compte intégrale des variations de population dans le calcul des dotations, calcul facilité par le nouveau mode annuel de recensement.

Cette mesure, reprise par le Président Gilles CARREZ mérite d'être mise en œuvre le plus tôt possible car elle encourage les Maires qui lanceront des programmes en 2005, lesquels seront livrés au cours de l'année 2007.

Proposition E1

Mettre en œuvre au 1^{er} janvier 2007, le nouveau calcul de la dotation forfaitaire prenant en compte, en temps réel, les variations démographiques de la population communale.

2/ Une nouvelle définition du potentiel fiscal

Quant à la péréquation, en sus de la réforme de la Dotation de solidarité urbaine (DSU) par l'article 59 de la loi de cohésion sociale qui concerne de nombreuses communes disposant d'une Z.U.S ou d'une zone franche urbaine (ZFU), il existe depuis 1991 un Fonds de solidarité des communes de la Région d'Ile-de-France (FSCRIF) géré par un comité d'élus et alimenté par des communes dont le potentiel fiscal moyen par habitant est supérieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen.

En 2002, ce fonds d'un montant de 166 553 821 € bénéficiait à 142 communes et était alimenté par 67 communes dont la Ville de Paris qui finance près de 54 % du montant total.

Dans le cadre des réformes de la taxe professionnelle (celle de 1999 qui a supprimé la part salariée et celle actuellement à l'étude), il faudrait envisager, pour ne pas diminuer le montant du fonds, une nouvelle définition du potentiel fiscal, d'autant plus que la création d'intercommunalités va égaliser les écarts de potentiel et diminuer automatiquement la péréquation.

Proposition E2

Aboutir à une nouvelle définition du potentiel fiscal moyen des habitants d'une commune, eu égard aux réformes de la taxe professionnelle et au développement des intercommunalités.

3/ Aider par le Fonds d'aménagement urbain (FAU), les communes qui conduisent des programmes de logement social en l'application de l'article 55 de la loi SRU

L'article 55 de la loi SRU a institué, à compter du 1^{er} janvier 2002, un prélèvement annuel sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L. 302.5 du Code de la construction et de l'habitation dont les logements sociaux représentent moins de 20 % des résidences principales.

La loi prévoit en outre que le prélèvement est versé à un fonds d'aménagement urbain (FAU). Les concours financiers de ce fonds sont destinés à financer des actions foncières et immobilières en faveur du logement social engagées par les communes éligibles.

Les modalités en mise en place de ce fonds ont été précisées par le décret n° 2007-940 du 3 septembre 2004 ainsi que par la circulaire du 21 octobre 2004.

Le FAU est administré par un comité de gestion qui décide de l'attribution des subventions.

Il est présidé par le préfet de région et est composé de 6 élus au total (3 représentants de communes désignés par l'AMF et 3 représentants des EPCI désignés par l'ACDF – Assemblée des communautés de France –) nommés pour 3 ans. La région demande, à juste titre, de pouvoir également disposer d'un représentant compte tenu de son action importante en faveur du logement social.

Peuvent être subventionnés les actions foncières et immobilières en faveur de logement locatif social réalisées ou financées par ces communes (acquisition foncières et immobilières destinées à la réalisation de tels logements sociaux, opérations d'aménagement relatives au logement social).

Les prélèvements nets réalisés au titre de l'année 2003 s'élèvent à 9,5 M€ et est doté, au total, de 25 M€ (au titre des années 2001 à 2003).

140 communes ont fait l'objet d'un prélèvement en 2003 : le prélèvement moyen s'élève à 68 000 € par commune.

À titre de comparaison, les communes qui participent, sous forme de subvention, à la production de logements locatifs sociaux, le font à hauteur de 191 000 € en moyenne.

Au regard d'une analyse strictement financière, une commune aurait donc plutôt intérêt à accepter le prélèvement qui lui coûte trois fois moins que de subventionner le logement social. Pourtant, une grande majorité de communes ont entrepris, dans des conditions parfois difficiles, de rattraper le retard par rapport au taux légal de 20 %.

Pour elles, le constat de carence de l'objectif triennal de réduction de 15 % du déficit de logement social et ses conséquences financières doit être appliqué avec mesure en regard aux difficultés rencontrées et le Préfet doit pouvoir disposer d'un droit d'appréciation à cet égard pour tenir compte des situations, qui peuvent varier considérablement d'une commune à une autre, eu égard notamment des types d'urbanisation.

En revanche, il serait logique que le prélèvement soit toujours proportionnel au potentiel fiscal par habitant même en dessous de 860 €/habitant où il est le produit d'une somme forfaitaire par le nombre de logements manquants : une actualisation des bases serait nécessaire pour que la recette soit, au moins, équivalente.

Enfin, pour une petite minorité qui a décidé de s'exclure volontairement de cet effort collectif, la majoration qui, actuellement, ne peut que doubler le prélèvement, devrait pouvoir être triplée, ce qui ne mettrait pas en péril les finances de la commune ; le prélèvement ne pouvant dépasser 5 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Proposition E3

Inscrire dans la loi « Habitat pour tous », la possibilité, au vu des efforts de la commune pour remplir l'objectif triennal d'accroissement de son parc de logement social au regard des 20 % fixés par l'article 55 de la loi SRU soit de dispenser la commune de toute majoration du prélèvement, soit d'aller jusqu'au triplement en cas de carence manifeste non justifiée par la difficulté de construire ou d'acquérir.

Revoir les bases du prélèvement pour le rendre, proportionnel, pour toutes les communes, au potentiel fiscal par habitant.

4/ Renforcer le pouvoir de substitution du Préfet

Le Préfet dispose aussi d'un pouvoir de substitution à la commune défaillante, mais force est de constater que cette procédure, qui n'a jamais encore été utilisée en Ile-de-France, est délicate à mettre en œuvre.

Il ne faut pas l'exclure cependant dans des cas très particuliers ; il serait cependant plus efficace que dans le cadre des « porter à connaissance » du Préfet pour l'élaboration des PLU, celui-ci indique au Maire, dans les communes carencées en logement social, certains emplacements à réserver dans le PLU, en vue de la réalisation des programmes nécessaires à la mixité sociale. Dans ce cas, le Préfet devrait être obligatoirement informé par le Maire de toute intention d'aliéner, en vue, d'une éventuelle préemption par exemple par l'OPAC départemental.

Proposition E4

Dans les communes très carencées en logement social, prévoir la possibilité pour le Préfet, dans le cadre du « porter à connaissance » du PLU d'indiquer certains emplacements à réserver pour des programmes nécessaires à la mixité sociale en application de l'article L 123-2 du Code de l'urbanisme.

Le Préfet sera obligatoirement informé de toute intention d'aliéner sur ces terrains en vue d'une éventuelle préemption.

5/ Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en zone urbaine afin de lutter contre la rétention foncière

On constate dans les zones urbaines des agglomérations une rétention certaine des propriétaires de foncier non bâti, d'autant plus forte que le marché est tendu et que les prix sont en hausse, et que, d'autre part, la détention de ce foncier est quasiment indolore financièrement, le foncier non bâti étant très faiblement taxé.

Pour encourager les propriétaires à vendre ou à bâtir sur les terrains en cause, la loi SRU a modifié l'article 1396 du code général des impôts dans le but de permettre aux communes de majorer, par délibération de leur conseil municipal, la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines des PLU pour alourdir la TFPNB sur ces terrains. Cette **majoration de la valeur cadastrale est limitée à 0,76 €/m²**. Elle ne s'applique pas aux terrains classés dans la catégorie fiscale des terrains à bâtir (c'est-à-dire acquis en vue d'une opération de construction quelle qu'elle soit).

L'objectif n'a toutefois pas été atteint, d'une part parce que les communes utilisent peu cette faculté, et, d'autre part, parce que **l'impact de la majoration plafonnée à 0,76 €/m² sur le montant total de l'impôt est faible** rapporté aux espérances de gain des propriétaires en marché tendu.

En outre, l'exclusion des terrains à bâtir (TAB) de la majoration est très contre-productive : de très nombreux terrains non bâtis situés dans les zones urbaines sont classés « TAB », mais ne sont pourtant pas construits dans le court ni dans le moyen terme. Le fait que les « TAB » soient soumis à la TFPNB, théoriquement plus lourde que la TFPB, ne semble pas inciter les propriétaires à construire. **Donc l'exonération de la majoration pour les TAB a plutôt tendance à accentuer la rétention et l'absence de construction sur ces terrains.**

- Il convient tout d'abord de diffuser l'information sur la majoration et **d'inciter les communes** à la mettre en œuvre.
- Parallèlement, une **augmentation du plafond de 0,76 €/m², à 2 €/m²**, pourrait accentuer fortement le caractère incitatif de la mesure, notamment dans les communes où les bases cadastrales sont particulièrement obsolètes mais où, dans le même temps, les prix de vente des terrains sur le marché sont très élevés.
- Enfin, il conviendrait de généraliser l'application de la majoration aux terrains classés dans la catégorie fiscale des terrains à bâtir pour optimiser l'effet incitatif de cette

mesure (vendre ou construire). Les terrains seraient ainsi exonérés de la majoration une fois bâtis, et non dès lors qu'ils font l'objet d'une intention de bâtir.

À l'inverse, on peut imaginer un régime d'exception (exonération ou allègement de la majoration) pour les terrains non bâtis portés par un EPF ou par un bailleur social dans le but exclusif d'y construire du logement social.

Proposition E5

Dans le deuxième alinéa de l'article L 396 du Code général des impôts, les mots « 0,76 € » sont remplacés par « 2 € » et la dernière phrase est supprimée.

Cette disposition pourrait être introduite dans la loi de finances 2006 et faire l'objet d'une large publicité auprès des Maires, notamment, en Ile-de-France.

6/ Introduire le logement comme action prioritaire dans la dotation globale de l'équipement (DGE)

Crée en 1988, la dotation globale d'équipement (DGE) est, dans le secteur d'investissement, l'équivalent de la DGF dans la section de fonctionnement.

Elle ne concerne que les communes de moins de 2000 habitants pour celles comprises entre 2000 et 20 000 habitants dont le potentiel fiscal est par habitant inférieur à 1,3 fois celui de la catégorie.

1071 communes sur les 1281 que compte la région Ile-de-France sont potentiellement éligibles à la DGE ; elles se situent pour l'essentiel en grande couronne et représente un poids démographique de 2 850 000 habitants. Les attributions sont effectuées de manière déconcentrée par le Préfet sur l'avis d'une commission d'élus chargée de déterminer les actions prioritaires.

Il serait utile de privilégier l'aide aux financements des équipements publics liées à l'habitat, comme les écoles, dans les attributions de la DGE au niveau départemental.

Proposition E6

Pendant la durée du plan de cohésion sociale, donner une priorité à l'attribution de la dotation globale d'équipement aux communes d'Ile-de-France qui financent des équipements publics liés à la construction de logements, notamment les équipements scolaires. Cette orientation à donner à la DGE sera portée à la connaissance des commissions d'élus départementales.

7/ Instaurer un Fond d'action logement (F.A.L.)

Les différents mécanismes exposés ci-dessus comme la DGF ou le FSCRIF sont utiles, mais ne sont reliés que de façon indirecte à l'augmentation du nombre total de logements construits sur une commune.

Pour établir ce lien direct, au-delà de l'action du FAU qui concerne le seul logement social, il faut baser l'aide sur l'augmentation des flux de permis de construire et non sur le stock de logement et reconstituer ainsi le fond d'action logement (F.A.L) créée par Pierre MEHAIGNERIE en 1987 et poursuivie par Michel ROCARD; il avait permis d'augmenter en deux ans de près de 50 % le nombre de logements construits qui atteignit 60 000 en 1990.

Le F.A.L. était basé sur un mécanisme très simple consistant à attribuer à la commune une aide de 10 000 F par logements construits, au-delà des chiffres de l'année précédente, évalués par comparaison aux permis de construire d'une année sur l'autre.

L'augmentation des coûts liés au logement conduit à proposer 3 000 € dans un dispositif analogue. En supposant qu'en 2005, 7 000 permis supplémentaires soient délivrés par rapport à 2004, le coût d'une telle mesure serait de 21 millions d'€, ce qui est relativement faible.

Le coût serait analogue en 2006 et diminuerait fortement en 2007 puisque l'objectif de 60 000 permis par an serait atteint. Mais une telle aide ne peut concerner la seule Ile-de-France, sauf si elle est gagée par une ressource propre à la région capitale, ce qui conduit à la financer par le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF). Ce compte d'affectation spéciale, créé en 1989, a eu un rôle très utile, notamment pour le foncier et le financement du logement locatif, jusqu'en 1999 où il a été clos et ses recettes et dépenses intégrées dans le budget général de l'Etat.

Le FARIF a disparu, mais la taxe assise sur les propriétaires de bureaux de plus de 100 m², des locaux commerciaux de plus de 2500 m² et des entrepôts de plus de 5000 m² existe toujours : elle permet d'ailleurs de rétrocéder à la région, 155,5 M€ de ce produit en 2004 sur un produit général de près de 400M€. Un prélèvement de 21 M€ destiné à relancer l'habitat, lui-même lié à l'activité taxée par le FARIF ne paraît pas illogique.

Du point de vue pratique, il serait envisageable de porter à 176,5 M€ le versement à la Région, le supplément de 21 M€ alimentant le **fond d'action logement** cogéré par l'Etat et la Région.

Proposition E7

Instaurer un Fonds d'Action Logement (FAL) attribué aux maires qui réalisent plus de permis de construire des logements que l'année précédente.

Il est proposé d'attribuer 3 000 € par permis supplémentaire.

Le coût, de l'ordre de 21 M€ serait prélevé sur le FARIF, taxe spécifique à l'Ile-de-France.

PARTIE F

PROPOSITIONS REGIONALES

La présente mission a été réalisée, conformément aux termes de la lettre de mission du 5 août 2004 en associant la Région dans le cadre d'un comité réunissant, sous la Présidence de Bertrand LANDRIEU, Préfet de Région, et de Jean-Paul HUCHON, Président de la Région, les représentants des principaux acteurs concernés.

Des réunions préparatoires ont été également organisées avec le Vice-Président chargé du logement : Jean-Luc LAURENT.

La Région a souhaité formaliser ses propositions dans le texte figurant en annexe.

La plupart des propositions régionales concernent la relance du logement neuf, objet du présent rapport, ont été reprises dans les parties A à E ci-dessus.

Citons en particulier :

Partie A

- La création d'un établissement public foncier qui serait en effet plus efficace sur une vaste aire régionale
- L'élargissement à l'ensemble des administrations d'Etat et de ses établissements publics de la délégation à l'action foncière du Ministère de l'Equipement
- L'adossement de l'action foncière sur l'amélioration de la collecte, la diffusion et la mutualisation de l'information.

Partie B

L'utilisation du SDRIF pour intégrer des objectifs quantitatifs et qualitatifs sur les différents territoires.

- La création de nouvelles zones d'aménagement différé (ZAD) plus ciblées
- La relance de l'urbanisme opérationnel et en particulier des ZAC
- La généralisation des conventions d'équilibre Habitat/Activités au-delà des 16 existantes, dans les secteurs de fort dynamisme économique.

- La relance de la construction de logements dans les Villes Nouvelles .

Partie C

- Extension de la zone 1, définissant les paramètres du logement social, sur les Intercommunalités en limite de zone 2. En revanche, la spécificité de Paris et des limitrophes (zone 1 bis) n'a pas permis de revenir à 2 zones A et B comme le « Robien »
- Un produit d'accession sociale a la propriété adapté à l'Ile-de-France
- Le maintien de l'effort de l'Etat sur la surcharge foncière en faveur des PLUS, PLAI, PLS.
- L'extension du financement PLUS aux opérateurs agréés pour la maîtrise d'ouvrage de logements d'insertion
- L'amélioration du fonctionnement du PLS par intégration dans les fonds propres, les subventions des collectivités territoriales et, notamment, de la Région
- Le renforcement de l'action territoriale du 1 % logement
- Le développement du logement intermédiaire (PLI figurant au plan budgétaire « logement » de la région pour 2005)

Partie D

- La possibilité d'instaurer dans les zones carencées en logement social des P.L.U des proportions minimales de 25 % de logements sociaux
- Assurer la restitution à 1/1 des logements démolis dans les Z.U.S avec l'aide de l'ANRU sur une échelle élargie

Partie E

- Utiliser une partie des fonds du FARIF pour créer un fond d'action logement finançant les communes bâtisseuses
- Optimiser la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU et assurer une place à la région dans le cadre du comité de gestion du fond d'aménagement urbain.

En définitive, on voit que dans le respect de l'indépendance de chacun, l'Etat et la Région d'Ile-de-France semblent avoir un diagnostic convergent sur la nécessité de relancer l'habitat en Ile-de-France et sur les moyens d'y parvenir ; ceux-ci demandent souvent une action conjointe comme le financement des logements des étudiants et apprentis qui a fait l'objet

d'un accord en octobre 2004 pour que l'Etat dégage 1000 PLUS pour le logement étudiant pendant que la région en réalisait pour sa part 1000 en PLS.

La Région envisage également de renforcer l'action des C.F.A en direction du B.T.P., ce qui s'avère capital pour mettre à niveau l'outil de production francilien dans la perspective d'un quasi doublement du nombre de logements construits.

Elle réfléchit également à l'adaptation de la procédure des contrats régionaux pour les équipements publics liés au logement dans les collectivités.

En s'engageant aussi fortement dans le logement et la ville, puisque les crédits augmenteront de 48 % en 2005 pour atteindre près de 200 millions d'Euros, la Région pose légitimement la question de la délégation des aides à la pierre à la Région.

L'assujettissement de la Région Ile-de-France au droit commun, c'est-à-dire la délégation uniquement aux EPCI et aux départements dans le cadre de la loi de décentralisation ne permet pas, pour le moment, une telle disposition.

Il n'appartient pas à l'auteur du rapport de se prononcer sur ces dispositions prévues par la loi. Ajoutons simplement que l'unicité du bassin d'emploi et d'habitat que constitue l'Ile-de-France, et qui constitue sa spécificité, a conduit à créer le STIF (Syndicat des transports d'Ile-de-France). La même logique conduira sans doute dans l'avenir à une structure analogue pour l'habitat. D'ores et déjà, il faudrait réfléchir à l'élaboration d'un plan de niveau régional, pour l'habitat et la ville (PRHV), dont le contenu, la procédure d'élaboration, la force de prescription soit encore à définir.

ANNEXE 1 : PROPOSITIONS DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

non dsponible

ANNEXE II

PERSONNALITES RENCONTREES

- Assemblée Nationale :

Gilles Carrez,
Rapporteur général du Budget

- Cabinet du Ministre délégué au logement et à la ville :

Alain Lecomte,
Directeur de Cabinet
Pierre Quercy,
Conseiller du Ministre
Michel Salem-Sermanet,
Conseiller technique

- Cabinet du Ministre de l'Équipement :

Etienne Crépon,
Directeur-adjoint du Cabinet
Nicolas Ferrand,
Conseiller technique

- Préfecture de la Région Ile-de-France :

Bertrand Landrieu,
Préfet de Région, Préfet de Paris
Christian Dors,
Secrétaire général
Estelle Brachlianoff,
Chargée de mission auprès du
Préfet
Anne-Emanuelle Ouvrard,
Chargée de mission auprès du
Préfet

- Conseil Régional d'Ile-de-France :

Jean-Paul Huchon,
Président du Conseil Régional
Jean-Luc Laurent,
Vice Président chargé du logement
et de l'action foncière
Sophie Mougard,
Directrice Générale des Services
Christophe Bénavidés,
chargé de mission

- Conseil Economique et social régional d'Ile-de-France :

Jean-Claude Boucherat,
Président du CESR
Bernard Laurent,
Rapporteur commission Habitat
Bernard Lenat, Directeur adjoint

- Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU :

Yazid Sabeg, Président

- Direction Générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction :

François Delarue, Directeur
Général

Patrice Lanco, Conseiller du
Directeur Général

Colas Durrleman, Chef de service

Hélène Dadou, Sous-directeur

- Direction régionale d'Ile-de-France :

Christophe Rabault,
Directeur de la division de
l'Habitat

Olivier Milan,
Directeur de la division de
l'urbanisme et du schéma directeur

Thérèse-Marie Poyere,
Fiscaliste à la DREIF

- Directions départementales de l'Équipement :

DULE

Philippe Cebe, Directeur de la
direction de l'urbanisme, du
logement et de l'équipement

Olivier Filliette, Sous-directeur

DDE 77

Elisabeth Dupont-Kerlan,

Directeur

DDE 78

Colas Durrleman, Directeur

DDE 91

Bernard Laffargue, Directeur

DDE 92

Jean Guillot, Directeur

DDE 93

Pierre Verdeaux, Directeur

DDE 94

François-Régis Orizet, Directeur

DDE 95

Jean Rebuffel, Directeur

- Délégation à l'action foncière :

Aude Debreil,

Déléguee adjointe

- Direction Générale des collectivités locales :

François Lucas,

Sous-directeur

- Département des Hauts-de-Seine :

SEM 92 Jean-Claude Laplanche,
Directeur Général

- Département des Yvelines :

Pierre Bédier,
Vice Président du Conseil Général
Jean-Michel Malerba,
Directeur Général des services

- Secrétariat Général des Grandes Opérations d'Urbanisme :

Hervé Dupont,
Secrétaire Général

- Etablissement public d'aménagement de Sénart :

Jean-Pierre Dufay,
Directeur Général

- Etablissement d'aménagement de Marne-la-Vallée :

Jean-Pierre Weiss,
Directeur Général

- Etablissement public d'aménagement de Mantes Seine Aval (EPAMSA) :

Nicolas Samsoen,
Directeur Général

- Mission Seine Amont :

Pierre Pelliard,
Chef de mission

- Etablissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) :

Bernard Bled,
Directeur Général

- Etablissement public d'aménagement de Seine Arche :

Michel Cohen
Directeur Général

- Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés :

Patrick Doutreligne,
Délégué Général

- GRIDAUH

Etienne Fatôme,

- Union sociale pour l’habitat :

Paul Louis Marty,
Délégué Général

- Union Sociale pour l’Habitat d’Ile-de-France :

Jean-Baptiste Combrisson,
Directeur
Pierre Carli
Directeur Général logement
français
Denis Landart,
Directeur adjoint

- Observatoire régional du Foncier

Georges Cavalier,
Président
Marie-Antoinette Basciani-
Funestre,
Secrétaire générale

- Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs :

Marc Pigeon,
Président

- ANIL :

Bernard Worms,
Directeur général

- U C I Ile-de-France :

Xavier Bouthillon,
Président
Jacques Henri Bord

- Meunier Développement :

Alain Caen,
Président

- Bouygues Bâtiment Ile de France :

David Marquet,
Responsable du développement

- Nexity :

Michel Dulimon
Directeur Général adjoint

- C I L

Dominique Giry,

Remerciements :

L'auteur remercie la Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France pour l'aide apportée à la réalisation du rapport et, en particulier Nelly Vidal, Hervé Vibert (cellule économique) et Luc Vasselin.

Il remercie également Christine Gauthier (Terres Neuves) pour sa contribution à la production du rapport.