



PREFECTURE DE LA REGION D'ÎLE-DE-FRANCE

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

## Les états généraux du logement en Ile-de-France

### Groupe de travail n°1

*« Comment impulser de nouvelles dynamiques territoriales en Ile-de-France ? »*

*RAPPORT DU GROUPE 1*

*AVRIL 2008*

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>1LA TERRITORIALISATION DES OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENT .....</b>	<b>3</b>
<b>2LE RENFORCEMENT DES PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT .....</b>	<b>5</b>
2.1L' AMELIORATION DE LA COUVERTURE GEOGRAPHIQUE DE LA REGION PAR DES PLH.....	6
2.2L' AMELIORATION DU CONTENU ET LE RENFORCEMENT DE LA PORTEE DES PLH .....	7
2.3L' INSTAURATION DE SANCTIONS.....	8
2.4LE RENFORCEMENT DES COMPETENCES DES INTERCOMMUNALITES EN MATIERE DE LOGEMENT .....	8
<b>3LA POLITIQUE DE L'AGREMENT ET LES CONVENTIONS D'EQUILIBRE HABITAT/ACTIVITES.....</b>	<b>10</b>
<b>4LA COHERENCE DES FINANCEMENTS .....</b>	<b>12</b>

## INTRODUCTION

Dans le contexte actuel de grave crise du logement en Ile-de-France la nécessité de relancer vigoureusement la production de logements et de viser l'objectif de 60 000 logements par an dans la région fait consensus.

Le groupe s'est plus particulièrement penché sur les causes « institutionnelles » de la crise et sur les moyens d'y remédier. Dans un système où les communes disposent de la plupart des leviers pour la construction de logements, et en particulier du principal d'entre eux, le pouvoir sur l'urbanisme, exercé bien souvent avec un certain malthusianisme, les dispositifs de régulation et d'incitation ne sont pas adaptés à la situation francilienne, et en particulier à la zone agglomérée de la région.

La gouvernance de la politique du logement y est partagée entre les communes, les intercommunalités, les départements, la région, l'Etat, sans que ces acteurs ne soient engagés solidairement dans l'effort de construction.

De ce point de vue, trois types de territoires se dégagent dans la région :

- en grande couronne, en dehors de la zone agglomérée de Paris, la situation des territoires autour des villes moyennes diffère peu du reste du territoire national,
- dans la zone agglomérée, mais hors de sa partie centrale, des « grands territoires de projets » se dessinent, autour notamment des villes nouvelles et des opérations d'intérêt national. L'intercommunalité y est très développée, mais ces territoires regroupent en général plusieurs EPCI ; une logique de contrats avec l'Etat et la Région, se déclinant ensuite dans les PLH, les documents d'urbanisme et les actions opérationnelles peut être privilégiée,
- dans le cœur de l'agglomération, composée de grandes communes, l'intercommunalité est moins développée et les politiques d'urbanisme et de logement restent étroitement contrôlées au niveau communal. C'est sur ce cœur d'agglomération que l'enjeu de relance de la production de logement est crucial. Compte tenu de la forte dynamique économique à Paris, dans les Hauts-de-Seine, et dans la plupart des communes de la proche couronne Est, l'enjeu est de s'appuyer sur la politique de l'agrément pour contractualiser la production de logements par la conclusion de conventions d'équilibre habitat/activités.

De manière générale, le groupe a estimé que c'est par la responsabilisation et le renforcement des intercommunalités que la chaîne de production du logement pouvait se débloquer et à défaut par celle des grandes communes, au moins en zone centrale. En effet, le constat a été fait que l'intercommunalité a connu un fort développement en Ile-de-France, avec 76 EPCI à compétence logement au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et 39 PLH adoptés ou en travaux, et qu'en zone centrale, cette couverture du territoire était complétée par 18 conventions d'équilibre habitat/activités en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008, mono-communales à une exception près.

Ce point n'a pas fait consensus, mais la responsabilisation des départements, malgré l'existence de Conventions de délégation de compétence logement dans les Hauts-de-

Seine et à Paris, a paru seconde pour une majorité des membres du groupe au regard de celle des intercommunalités.

Les questions, examinées par le groupe, de « gouvernance » de la production de logements et de cohérence des dispositifs de planification, de programmation et de contractualisation aux différentes échelles sont très imbriquées.

Les propositions du groupe ont été néanmoins pu être regroupées en quatre volets :

- la territorialisation des objectifs de production de logements,
- le renforcement du rôle des Programmes locaux de l'habitat,
- le renforcement de la politique de l'agrément, en particulier sur le mode conventionnel, en faveur de la production de logement,
- la mise en cohérence des financements des différents niveaux de collectivités.

## 1 LA TERRITORIALISATION DES OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENT

Afin d'atteindre l'objectif de production de 60 000 logements par an en Ile-de-France, il est nécessaire de mettre en place les moyens de décliner efficacement cet objectif, puis de le mettre en œuvre, aux différentes échelles territoriales.

Pour ce faire, il convient d'assurer une meilleure articulation entre les documents de planification et de programmation, pour assurer la liaison entre objectif régional et application concrète.

Il est simultanément nécessaire d'obtenir, dans une logique contractuelle, un accord « politique » de l'Etat et des différents niveaux de collectivité (Région, Départements, Établissements public de Coopération intercommunal, Communes) sur l'objectif assigné aux différents territoires.

Pour ce faire, le groupe s'est accordé à estimer que la fixation des objectifs devait donc partir du niveau régional.

Le SDRIF, élaboré par le Conseil régional en association avec l'Etat, constitue le document de cadrage à long terme sur l'aménagement et les équilibres de la région. Il lui revient de fixer des orientations, mais s'il doit permettre de construire à la hauteur des besoins (capacité foncière globale, dispositions en matière de densité,...), il n'a pas la capacité à « obliger à construire ».

Il n'est pas envisageable que le nouveau SDRIF fixe pour chaque territoire à l'échelle régionale et de manière intangible des objectifs précis de production de logements :

- tout d'abord parce que les grands équilibres démographiques et économiques fluctuent sur des pas de temps assez courts (3 à 5 ans), ces pas de temps étant également ceux de la programmation opérationnelle,
- ensuite, car la capacité de faire d'un territoire est une donnée très appréciative, de même que la fixation du « point mort ».

Les hypothèses avancées par le SDRIF de répartition de la production de logements - et du développement de l'emploi - par département constituent des orientations utiles et

## Les états généraux du logement en Ile-de-France

importantes, mais il convient de les rendre plus directement opératoires sur le court/moyen terme.

Pour ce faire, il convient que l'Etat, la Région, et les différents niveaux de collectivités s'accordent sur les objectifs à atteindre, et que les acteurs des territoires s'engagent sur les objectifs qu'ils peuvent porter, quantitativement et opérationnellement, et que ces engagements soient contractualisés sur le court moyen terme (pour 6 ans si l'on retient la durée des Programme locaux de l'habitat ou la durée restant à courir du Contrat de projet 2007-2013).

A cette fin, **Etat, Région et départements pourraient se réunir avant l'été 2008**, sans attendre des évolutions législatives ou réglementaires, proposées notamment dans le cadre du présent rapport, **et préparer une répartition quantitative et qualitative des objectifs de production de logements en vue de déboucher à court terme sur une contractualisation avec les territoires.**

Ce processus et la répartition en résultant devraient être présentés au Comité régional de l'habitat. L'échelle géographique de cette répartition (départements, grands territoires, EPCI) devra être précisée.

Plus généralement, et régulièrement dans le temps, le groupe a convenu qu'**une instance de niveau régional, ayant la légitimité requise, et comprenant donc au moins l'Etat et la Région, est nécessaire pour édicter périodiquement, sur la base d'un suivi de la situation réelle, des objectifs quantifiés et qualitatifs de production de logement par territoires** : départements, bassins d'habitat, voire intercommunalités en charge des PLH. L'instance existante qu'est le CRH, du moins pour ses membres représentant les collectivités publiques, pourrait remplir cette mission.

La question de l'échelle de ces cadrages est posée : si la question du niveau départemental se pose du fait des deux départements disposant de la délégation de compétence pour le financement du logement (Hauts de Seine et Paris), le groupe a majoritairement convenu que l'échelle départementale ne pouvait être suffisante sur l'ensemble des départements, a fortiori du fait que les objectifs doivent être fixés pour la production de logement dans son ensemble, et pas seulement pour le logement aidé. **L'échelle importante in fine est celle des intercommunalités.**

**Il est donc proposé que le CRH soit saisi et se prononce périodiquement sur un projet de répartition des objectifs quantifiés et qualitatifs de production de logements par grands territoires.**

La loi et le règlement disposent déjà que le CRH émet annuellement un avis sur la base d'un rapport du préfet de région. Ce rôle serait ainsi renforcé.

Ce rapport comporterait :

- un état des lieux circonstancié de la situation en Ile-de-France,
- une approche sociale, économique, institutionnelle,
- un bilan de l'action des territoires, des Conseils Généraux, de la Région et de l'Etat (notamment au regard de la loi SRU, de l'agrément, etc...) et des opérateurs à leur service (Etablissements publics fonciers en particulier),
- des orientations territorialisées.

# Les états généraux du logement en Ile-de-France

Deux hypothèses sont cependant envisageables sur la portée du rôle du CRH, entre lesquelles le groupe n'a pas tranché et qui méritent un examen plus approfondi :

- la production d'un rapport « politique », faisant autorité et pouvant constituer un cadre de référence, tant pour les documents de planification et de programmation (SCOT, PLH) que pour les démarches contractuelles, mais sans portée opposable directe,
- l'édiction d'objectifs normatifs, directement opposables en particulier aux PLH, ainsi qu'à la politique de l'agrément.

Dans la première hypothèse, privilégiée par une majorité des membres du groupe, une évolution réglementaire serait suffisante (articles R 362-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation), dans la seconde hypothèse, une évolution législative devrait être envisagée (article L 364-1 du CCH instaurant le CRH en particulier).

Dans la deuxième hypothèse au moins, la délibération sur les objectifs devrait vraisemblablement être réservée, parmi les membres du CRH, aux seules collectivités publiques.

Dans les deux cas, l'efficacité du dispositif repose sur un renforcement de la portée des PLH.

## 2 LE RENFORCEMENT DES PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT

Le groupe s'est accordé à juger que le Programme local de l'habitat, qui doit conduire les élus et les habitants à prendre en compte les besoins généraux de logement en dépassant les logiques locales, et doit être un document de programmation à portée opérationnelle, avait vocation à être la pièce maîtresse du dispositif de relance de la production de logements.

Comme exposé précédemment, l'intercommunalité a fortement progressé en Ile-de-France, mais ne couvre pas encore toute la région et reste en particulier moins développée dans le cœur de l'agglomération.

Les questions posées sont donc :

- d'une part, d'étendre la couverture de la région en PLH sur les territoires non couverts par des intercommunalités,
- d'autre part, d'examiner comment renforcer la portée, l'ambition et la qualité des PLH, ce qui suppose d'améliorer leur dispositif d'approbation, de renforcer leur portée, notamment vis à vis des documents d'urbanisme, et corrélativement de mieux asseoir la compétence des intercommunalités responsables de leur élaboration.

Se pose également la question de l'instauration de sanctions en cas de non respect des obligations.

Enfin, une révision des compétences respectives des intercommunalités et des communes paraît nécessaire pour renforcer la consistance de la compétence logement.

## 2.1 L'amélioration de la couverture géographique de la région par des PLH

La loi Engagement national pour le logement (article L 302-1 du CCH) a rendu obligatoire, avant le 12 juillet 2009, l'élaboration de PLH dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Il est probable que l'intercommunalité continuera à s'étendre en Ile-de-France, et ce développement doit être encouragé. Il pourrait être envisagé de « contraindre » les communes à se regrouper en EPCI à compétence habitat, mais cela ne pourrait vraisemblablement relever que d'une politique nationale de renforcement des intercommunalités. A défaut, il est à craindre, notamment dans le centre de l'agglomération, que certaines communes restent durablement isolées. Cette situation est notamment problématique pour les communes bénéficiant d'une forte dynamique économique, qui ont les moyens financiers d'assurer une production plus soutenue de logements, mais sur lesquelles le logement ne peut concurrencer l'immobilier d'entreprise sur l'accès aux disponibilités foncières.

Plutôt que de rétablir la possibilité de permettre à des syndicats intercommunaux d'élaborer des PLH, avec le risque que de tels syndicats aux compétences trop faibles ne soient pas en mesure d'assurer ensuite la mise en œuvre effective du programme, il a plutôt été envisagé d'**établir une obligation, pour les communes isolées les plus peuplées (par exemple de plus de 15 000 habitants en cohérence avec la taille d'obligation mentionnée ci dessus) d'élaborer un PLH**. L'article L 302-1 du CCH devrait être complété pour ce faire. Le seuil de population de 15 000 habitants conduirait à étendre l'obligation d'élaborer un PLH à 82 communes franciliennes, comptant environ 3 millions d'habitants au total (hors Paris). Il paraît difficile d'envisager un seuil de population plus faible, qui exposerait au risque de ne pas disposer d'une échelle géographique pertinente, ou de ne pas pouvoir s'appuyer sur des services techniques compétents. A contrario, un seuil fixé à 50 000 habitants ne concernerait que 18 communes et 1 250 000 habitants.

## 2.2 L'amélioration du contenu et le renforcement de la portée des PLH

La portée des PLH repose principalement sur l'efficacité de leur déclinaison dans les Plans locaux d'urbanisme et les politiques communales. Cela suppose notamment que les PLH soient plus complets et précis dans leur volet opérationnel, et qu'ils fixent des objectifs territorialisés à la commune.

De ce point de vue, des progrès importants sont nécessaires : une étude conduite par l'Observatoire régional du foncier a ainsi démontré l'insuffisance du volet foncier des PLH, pourtant obligatoire. Sur 17 PLH analysés, un seul comporte un volet foncier complet, territorialisant les objectifs et les moyens mis en œuvre.

**Les textes législatifs et réglementaires encadrant les PLH doivent être mieux appliqués, mais il mériteraient également d'être complétés.** En particulier, l'article

**L302-1 du Code de la construction et de l'habitation devrait préciser que le programme d'action du PLH doit être détaillé par commune, et non pas seulement « par secteur géographique ».** Il pourrait également prévoir que le PLH, dès la phase de diagnostic, identifie les obstacles réglementaires à la production de logements dans les PLU.

De telles dispositions permettraient à l'Etat d'exercer sur les PLU « malthusiens » un contrôle de légalité plus sévère, ce que le groupe a estimé nécessaire.

Par ailleurs, si la qualité ou l'ambition des PLH ne sont bien souvent pas à la hauteur des attentes, c'est aussi que dans l'état actuel du droit, la procédure d'élaboration des PLH est assez peu encadrée. Ni le Préfet, ni aucune instance de niveau territorial supérieur n'ont de véritable prise sur le contenu des PLH. L'avis du CRH n'est qu'un avis simple, que l'EPCI peut très bien ne pas suivre quand bien même le projet de PLH ne correspondrait ni sur le fond ni sur la forme aux attentes que l'on peut légitimement attendre d'un tel document.

De ce point de vue, le groupe a constaté qu'il était paradoxal que l'Etat ait moins de pouvoir sur la procédure d'élaboration des PLH que sur celle des documents d'urbanisme, et qu'un rôle renforcé de l'Etat était très souhaitable.

Il pourrait être ainsi envisagé de **conditionner la présentation d'un projet de PLH à l'avis du CRH à un visa préalable de régularité donné par le Préfet** (territorialisation des objectifs et des moyens au sein du territoire, prise en compte de l'art. 55 de la SRU et du DALO...).

**Le mode d'approbation final du PLH mérite également d'être revu. Il devrait tout d'abord être prévu que le CRH motive expressément ses avis.**

Trois cas de figure seraient alors envisageables :

- en cas d'avis favorable sans réserves du CRH, après approbation par l'EPCI, le Préfet exercerait un contrôle « normal », avec le maintien de la possibilité déjà inscrite dans les textes de formuler des demandes motivées de modification suspendant le caractère exécutoire du document ;

- en cas d'avis favorable avec réserves du CRH, la délibération d'approbation du PLH par l'EPCI devrait être accompagnée d'un exposé motivé sur les évolutions apportées au document pour lever les réserves ; le contrôle a posteriori du Préfet devrait porter également sur l'examen de la levée effective des réserves ;

- enfin, en cas d'avis défavorable du CRH, il reviendrait à l'EPCI de reprendre la procédure et de procéder à un nouvel arrêt du PLH, suivi du visa du préfet et d'un nouvel avis du CRH.

L'ensemble de ces évolutions serait de nature législative (article L 302-2 du Code de la construction et de l'habitation principalement).

## 2.3 L'instauration de sanctions

La loi ENL a rendu obligatoire pour les EPCI à compétence logement de plus de 50 000 habitants, l'élaboration d'un PLH dans un délai de 3 ans (avant le 13 juillet 2009), mais n'a prévu aucune sanction en cas de non respect de cette obligation.

**Il est donc impératif que la loi introduise un dispositif de sanction efficace en cas de non approbation du PLH dans les délais.**

# Les états généraux du logement en Ile-de-France

**Cette sanction pourrait être une sanction financière, qui alimenterait le Fonds d'Aménagement Urbain et lui ferait jouer un rôle accru de soutien aux territoires bâtisseurs.**

La loi ne prévoit pas non plus de sanction dans le cas de non réalisation des objectifs fixés par le PLH. **Les communes ne respectant pas l'objectif quantitatif de production fixé par le PLH pourraient être sanctionnées financièrement.**

Ces sanctions pourraient correspondre à un « **constat de carence** » élargi au delà du cadre actuel de la loi SRU pour défaut de construction de logements de tous types, et non pas seulement sociaux, s'appliquant donc :

- d'une part, aux territoires non dotés dans les délais d'un PLH approuvé,
- d'autre part aux communes ne respectant pas les objectifs que l'EPCI dont elles sont membre leur a assignés dans le PLH en vigueur (ou l'objectif qu'elles se sont assignés dans le cas où elles auraient élaboré un PLH communal).

Ce constat de carence pourrait avoir plusieurs effets :

- **une sanction financière** immédiate à l'encontre de l'EPCI et/ou des communes,
- **un pouvoir de substitution ou des pouvoirs accrus donnés à l'intercommunalité** pour intervenir à la place de la commune défaillante,
- **l'ouverture d'un droit de substitution de l'Etat**, notamment en l'absence d'intercommunalité.

Le groupe n'a cependant pas examiné dans le détail comment un tel dispositif pourrait être mis en œuvre. Il suppose quoi qu'il en soit au préalable que l'obligation d'élaboration d'un PLH soit étendue aux communes isolées (cf supra).

## **2.4 Le renforcement des compétences des intercommunalités en matière de logement**

L'exercice effectif de la compétence logement des intercommunalités, et en particulier la mise en œuvre efficace des PLH, repose de fait pour l'essentiel sur la mobilisation des outils de l'urbanisme.

La compétence urbanisme restant quasi systématiquement au niveau des communes (elle n'est obligatoire que pour les communautés urbaines, absentes en Ile-de-France), la compétence logement des EPCI n'est donc pas cohérente et complète, et ne permet pas à l'intercommunalité de jouer pleinement le rôle que l'on attend d'elle.

Pour y remédier, et en ayant considéré qu'il ne serait pas politiquement envisageable que les communes soient totalement dessaisies au profit des EPCI de leur compétence de premier rang en matière d'urbanisme, **le groupe a examiné plusieurs hypothèses**. La première serait la plus rapide et efficace, mais est la plus radicale dans le transfert de compétence des communes vers les EPCI ; les deux suivantes seraient d'une portée et donc d'une efficacité plus limitées :

- **doter l'intercommunalité d'un socle élargi de compétences de plein droit en termes de planification de la production de logements** : feraient ainsi parties intégrantes de la compétence logement, et prévaudraient en tant que de besoin sur la compétence des communes : l'action foncière publique, le droit de préemption urbain, le

## Les états généraux du logement en Ile-de-France

droit de priorité, l'urbanisme opérationnel, la création d'emplacement réservés pour le logement dans les PLU,...

- **doter l'intercommunalité de ces mêmes compétences élargies, mais uniquement par substitution en cas de constat de non atteinte des objectifs du PLH,**  
- **prévoir la possibilité pour les PLH de contenir des dispositions supplétives minimales dans le domaine de l'urbanisme réglementaire et/ou opérationnel :** densités minimales, ouverture à l'urbanisation, emplacements réservés pour le logement, identification des opérations d'intérêt communautaire en matière de logement et compétence foncière de l'EPCI sur ces opérations,... Le cas échéant, ces dispositions supplétives pourraient ne s'appliquer que si le PLU n'est pas mis en compatibilité avec le PLH dans un délai donné.

Dans ces différentes hypothèses, l'objectif est de doter l'intercommunalité du socle de compétences et des moyens lui permettant d'être responsabilisée directement sur les objectifs fixés par le PLH ou contractualisés (délégation de compétence logement ou convention d'équilibre habitat/activités).

De telles évolutions ressortiraient de mesures législatives portant concomitamment sur le Code de la construction et de l'habitation, le Code de l'urbanisme, et le Code général des collectivités territoriales.

De façon plus limitée et le cas échéant dans l'attente des évolutions plus importantes qui viennent d'être exposées, il apparaît nécessaire :

- **de donner à l'EPCI un « droit de regard » plus important sur l'élaboration des PLU par les communes** ; l'EPCI pourrait par exemple se prononcer expressément sur la compatibilité du projet de PLU avec le PLH, et transmettre cet avis au Préfet,  
- **de raccourcir le délai de mise en compatibilité du PLU avec le PLH, actuellement fixé à 3 ans** par l'article L 123-1 du Code de l'urbanisme.

Bien qu'ayant plutôt privilégié la responsabilité des EPCI, le groupe a par ailleurs évoqué les différentes possibilités de substitution de l'Etat (après constat de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU, pour la révision d'un PLU non mis en compatibilité avec un PLH au delà du délai de 3 ans,...) en souhaitant leur exercice effectif en tant que de besoin, mais tout en soulignant la difficulté de leur mise en œuvre. Ce sujet a été davantage approfondi par le groupe de travail n°2 des Etats généraux, « *Comment produire davantage de foncier aménageable et mieux articuler urbanisme et logement ?* ».

Enfin, le groupe s'est accordé plus globalement à souligner l'importance d'une mise en œuvre renforcée de la chaîne de compatibilité des documents d'urbanisme et de programmation : SDRIF / SCOT / PLH / PLU pour lutter, juridiquement et par la pédagogie, contre les PLUs malthusiens, en appelant l'Etat à exercer avec rigueur son contrôle de légalité. Ces questions, ainsi que la notion de densité minimale ont été approfondie par le groupe de travail n°2.

## 3 LA POLITIQUE DE L'AGREMENT ET LES CONVENTIONS D'EQUILIBRE HABITAT/ACTIVITES

En zone de marché tendu, la production de bureaux a l'avantage sur celle de logements : en résumé, pour les collectivités, les bureaux rapportent, les logements coûtent. Il y a donc concurrence défavorable au logement sur le même foncier disponible, alors même que les collectivités bénéficiant d'une forte dynamique économique sont celles qui disposent des ressources à même de financer les équipements nécessaires à l'accueil de nouveaux habitants.

Dans le contexte de bonne tenue du marché de l'immobilier d'entreprise depuis maintenant une décennie, cette situation prévaut aujourd'hui sur la plus grande partie du centre et de l'ouest de l'agglomération.

L'outil le plus puissant dont dispose l'Etat sur ces secteurs pour rétablir l'équilibre entre production de bureaux et production de logements est la politique de l'agrément, dont l'objectif principal est de veiller à une répartition harmonieuse de la population et de l'emploi (taux d'emploi) dans l'agglomération, de nature à réduire les déplacements domicile travail.

Le bilan de cette politique depuis l'approbation du SDRIF de 1994 sur lequel elle est fondée montre qu'incontestablement elle a joué un rôle important dans le maintien d'un niveau de production soutenu de logements dans les zones de forte pression tertiaire.

C'est en particulier le cas sur les territoires dans lesquels ont été signées des conventions d'équilibre habitat/activité, sur des périodes de 3 à 5 ans, principalement dans les Hauts de Seine, plus récemment sur certaines communes de proche couronne Est et à Paris, même si les objectifs chiffrés fixés dans les conventions n'ont pas toujours été totalement respectés.

Pour autant, **les conventions d'équilibre restent aujourd'hui en nombre très insuffisant.** 18 conventions sont en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008, dont une seule intercommunale, et 7 sont en négociation, dont 2 intercommunales. Celles qui sont aujourd'hui en vigueur prévoient 2,4 millions de m<sup>2</sup> de bureaux, pour 4,4 millions de m<sup>2</sup> de logements (près de 65 000 logements).

En zone centrale, ce dispositif représente un véritable levier qui, à court terme et en l'absence de PLH approuvé (c'est le cas de 17 des 18 conventions en vigueur) ou d'intercommunalité, permet de contractualiser des objectifs logement.

**Le groupe a estimé qu'il faut impérativement conforter le dispositif de régulation francilien que constituent l'agrément et les conventions d'équilibre et le moderniser en privilégiant la logique de contrats, si possible à l'échelle intercommunale, portant contrepartie logements.**

Pour ce faire, **il convient de moderniser et sécuriser les objectifs et le cadre de la procédure** fixés par le code de l'urbanisme (article L 510-1 et suivants, R 510-1 et suivants), dont le contenu sur le sujet est actuellement rendu confus par ses modifications successives, et qui a pu conduire à une application trop mécanique d'hypothèses quantitatives déclinant le SDRIF de 1994.

Il convient également de **mieux articuler la politique de l'agrément avec la politique du logement**. Ainsi, sans remettre en cause le respect des orientations spatiales prévues par le SDRIF, notamment en matière d'équilibre population / emploi, il devrait être envisagé d'inscrire l'instruction de l'agrément et la négociation des conventions dans la perspective d'objectifs chiffrés édictés par le Préfet de Région et s'appuyant sur les perspectives produites par le CRH (cf. supra) plutôt que dans une déclinaison intangible de cadrages issus du Schéma directeur. Il pourrait à cet égard être envisagé que les Conventions soient négociées par le Préfet de Région et non plus par les Préfets de département, qui ne conserveraient que la responsabilité de leur mise en œuvre et de leur suivi.

**Les PLH et les conventions d'équilibres pourraient être explicitement articulés**, dans leur durée (actuellement 6 ans pour les PLH et 3 à 5 ans pour les conventions), dans leurs objectifs (obligation pour les conventions d'atteindre un objectif au moins égal à celui du PLH en vigueur), ainsi que dans les compétences des EPCI nécessaires pour les conclure (aucune compétence en matière de logement n'est actuellement requise pour conclure une convention d'équilibre). Enfin, **l'intercommunalité des conventions pourrait être rendue obligatoire pour les EPCI ayant les compétences nécessaires en matière d'aménagement et de logement**.

Enfin, **en l'absence de PLH, le cadre des conventions d'équilibre, voire de l'agrément délivré directement par le Préfet de région, pourrait permettre d'instaurer une « contribution pour contrepartie logement »** calculée au prorata du déficit éventuel de production effective de logements. Cette contribution, alimentant le FAU, s'inscrirait dans le « constat de carence généralisé » évoqué précédemment.

Cette modernisation de la politique de l'agrément, privilégiant une approche contractuelle, pourrait être par ailleurs accompagnées d'autres évolutions :

- l'élargissement du champ de l'agrément aux locaux commerciaux, dans le cadre de l'importante réforme à venir sur l'urbanisme commercial,
- la révision des zonages et barèmes de la redevance et de la taxe sur les bureaux, l'extension éventuelle de la redevance à la création de locaux commerciaux,
- **l'encouragement à la transformation de bureaux obsolètes en logements, notamment par la mise en place d'un taux de TVA réduit**. Cette dernière mesure aurait le double intérêt d'encourager la création de logement et de favoriser le renouvellement du parc immobilier obsolète. Dans le contexte de concurrence internationale de l'immobilier de bureaux, on ne peut s'accommoder de maintien d'un parc de bureaux « bas de gamme », qui de plus représente un important gisement. En effet, à ce jour la TVA réduite s'applique pour des travaux de transformations sur un logement existant, de même, il existe des mesures avantageuses pour la rénovation de bureaux existant mais rien n'est prévu pour la transformation de bureaux en logements. Ce sujet a été davantage approfondi par le groupe de travail n°3 des Etats généraux, « *Comment prendre en compte les spécificités du marché du logement francilien ?* ».

## 4 LA COHERENCE DES FINANCEMENTS

Confrontés à l'impérieuse nécessité d'augmenter significativement et rapidement le nombre de logements produits, les différents acteurs institutionnels représentés au sein des États Généraux ont imaginé des mécanismes de financement plus efficaces.

En effet, tout opérateur impliqué dans la production de logements sociaux en région Ile de France est obligé d'adapter constamment ses modes de financement en fonction des multiples territoires où il opère. Chaque collectivité a ses règles propres en fonction de son budget, du nombre de logements sociaux dont elle est dotée, de la politique qu'elle a choisie ou encore de son potentiel foncier. L'État lui-même finance de façon différente d'un département à l'autre en fonction de sa dotation, des zonages existants, des territoires de rénovation urbaine et des délégations de compétence conventionnées. Cette grande hétérogénéité retarde l'émergence et la réalisation d'opérations.

De plus, le calcul des différentes subventions pour la production du logement social demeurant particulièrement complexe et peu accessible, il génère une charge de travail importante pour les instructeurs et ne constitue pas une véritable valeur ajoutée à la qualité de la production. Enfin, le dispositif actuel ne garantit pas non plus de véritables sources d'économies.

Les organismes de logement social constatent qu'aujourd'hui les modalités financières ainsi que **les exigences techniques et environnementales des interventions des différentes collectivités publiques, ne sont pas toujours cohérentes, voire sont incompatibles.**

Les délais de production des opérations de logement social et le bouclage financier de ces opérations seraient grandement améliorés par un renforcement de la cohérence dans les modalités d'intervention des différents financeurs du logement social.

Les propositions qui suivent sont donc de nature à simplifier et optimiser le financement et l'instruction des dossiers dans la perspective de la poursuite du développement de l'offre locative sociale.

La première proposition consiste à banaliser les frontières des différents territoires de caractéristiques comparables en coût du foncier. Une première analyse menée par l'AORIF conduit à préconiser à court terme l'extension de la zone 1 bis à une quarantaine de communes essentiellement situées dans l'ouest parisien. Cela suppose de modifier l'arrêté en vigueur relatif au zonage du financement du logement social.

Au-delà de cette mesure, il pourrait être proposé au comité régional de l'habitat d'engager un travail spécifique sur le sujet visant à proposer au gouvernement une refonte plus large de l'ensemble du zonage applicable en Ile-de-France tant pour le financement du logement social que pour les dispositifs d'incitation fiscale aux investisseurs privés. Le principe même d'une révision du zonage adaptée à l'évolution des marchés, selon une périodicité adaptée aux mécanismes de construction (5 ans par exemple) arrêtée par le gouvernement sur proposition du préfet de région après avis du CRH pourrait également être retenu.

## Les états généraux du logement en Ile-de-France

La seconde proposition consiste à mandater un groupe de travail en vue de **définir un socle commun de conditions minimales d'éligibilité des dossiers aux subventions des différents financeurs** suivants : départements, Etat, région, EPCI délégataires des aides à la pierre, 1%. Ce socle commun d'exigences techniques permettrait de déclencher des subventions de "base" par chacun de ces financeurs. Il suffirait pour cela de normer ces différentes sources de financement (subvention unique de l'Etat à la surface utile, par zone, mécanisme existant du financement du conseil régional, taux et durée des prêts CDC égaux, durée d'équilibre d'exploitation imposé...). Une condition de réussite est certainement d'user pour le financement d'**une grille** la plus simple possible et qui soit facilement **compréhensible** par tous les acteurs appelés à se mobiliser sur la production de logements. Ces subventions pourraient ensuite être complétées par des aides incitatives pour les prestations supplémentaires (qualité environnementale, typologie des logements...) destinées à répondre à des politiques spécifiques menées par tel acteur. Le mandat serait confié par les différents financeurs intéressés. Les conclusions de ce groupe de travail seraient soumises aux assemblées délibérantes des collectivités concernées pour validations.

Dans un deuxième temps, il conviendrait de s'interroger sur la question de l'organisation entre les différents partenaires financiers d'un dispositif permettant de garantir dans le temps l'efficacité et la cohérence des différentes aides publiques au logement et d'améliorer les délais d'instruction des dossiers. Plusieurs scénarios pourraient être envisagés en matière de dispositif opérationnel pour le financement des opérations. Ces scénarios tournent autour de l'idée de **guichet unique** de financement. De tels guichets uniques ont pu être expérimentés en région dans le cadre de délégations des aides à la pierre de l'Etat (par exemple; à Nantes Métropole). A court terme, la mise en place d'une instruction technique unique des dossiers pour le compte de l'ensemble des financeurs devra donc être recherchée.

Ces propositions en matière de cohérence des financements sont dans leur ensemble à examiner en lien avec celles formulées par le groupe n°3 (évolution des seuils et des zonages), mais également avec celles formulées par le groupe n°2 (aides aux maires bâtisseurs).

---