

rapport

La Région Ile-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat - perspectives à l'automne 2014

13 novembre 2014

Rapport présenté au nom de la commission Ville,
habitat et cadre de vie par **Michel Mittenaere**

Contenu

Préambule.....	3
Introduction	4
I/ La nouvelle donne des politiques de l'habitat en Ile-de-France	5
1. <i>Des avancées souhaitées par le Ceser Ile-de-France depuis longtemps</i>	6
A. <i>Un établissement public foncier unique à l'échelle régionale</i>	6
B. <i>Des plans locaux d'urbanisme intercommunaux.....</i>	6
2. <i>Des leviers d'action nouveaux.....</i>	7
A. <i>Des leviers régionaux renforcés mais des contraintes nouvelles.....</i>	7
B. <i>Un acteur émergent et déjà incontournable : la Métropole du Grand Paris (MGP)</i>	10
C. <i>Un levier puissant: le réseau du « Nouveau Grand Paris » des transports</i>	17
3. <i>Des interrogations qui demeurent et des débats qui restent ouverts... </i>	20
A. <i>La MGP : des interrogations quant à sa mise en oeuvre</i>	20
B. <i>Le risque réel d'une « période blanche » dans le domaine de l'habitat</i>	23
C. <i>Une politique de l'habitat qui ne doit pas être à deux vitesses en Ile-de-France</i>	27
II/ Quels choix pour la Région en matière de politiques de l'habitat face à cette nouvelle donne ?	29
1. <i>Quelques éléments de focus</i>	29
A. <i>L'action foncière en Ile-de-France.....</i>	29
B. <i>Les organismes de logements sous contrôle public.....</i>	31
C. <i>L'action pour le logement intermédiaire et le parc privé.....</i>	33
D. <i>L'action en faveur de l'hébergement en Ile-de-France</i>	33
E. <i>La lutte contre l'habitat indigne.....</i>	34
F. <i>L'action en faveur des copropriétés dégradées.....</i>	35
G. <i>L'action pour le logement des jeunes et des étudiants.....</i>	36
2. <i>Les scénarios : quelle action régionale en matière d'habitat dans les années à venir ?.....</i>	37
A. <i>Une base commune à tous les scénarios.....</i>	37
B. <i>Quatre scénarios pour l'avenir de l'action régionale en matière d'habitat en Ile-de-France</i>	38
C. <i>Des scénarios à l'avis du Ceser</i>	47
Conclusion	49
ANNEXES.....	50

Préambule

Nous sommes à la veille d'un processus de modifications significatives de notre organisation territoriale qui aura un impact certain sur les politiques de l'habitat en Ile-de-France. Dans notre région, la crise du logement est particulièrement profonde et durable et l'émergence d'un nouvel acteur, la Métropole du Grand Paris (MGP) devra favoriser la réalisation de l'objectif retenu et nécessaire de 70 000 logements produits par an sur toute la région.

La création d'une structure nouvelle de ce type ne va pas par elle-même, créer les centaines de milliers de logements manquants, d'autant que les raisons de la panne de la construction ne se résument pas à la seule question de la gouvernance¹. Chacun a bien conscience qu'il est avant tout nécessaire de « changer de braquet » en la matière. La nouvelle donne des politiques de l'habitat en Ile-de-France qui va résulter des évolutions législatives récentes - dont l'émergence de la MGP fait partie - sera-t-elle l'occasion de cette accélération ?

Dans ce débat, on ne pourra faire l'économie d'interrogations de fonds. Pour qui produire les logements ? où les localiser ? comment assurer leurs financements ? Si répondre à ces questions n'est pas l'objet de ce rapport du Ceser - premier du genre depuis la promulgation de la loi de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM) - il faut néanmoins avoir à l'esprit la grave crise du logement que traverse notre région sur l'ensemble de son territoire et particulièrement en zone dense. La construction de logements neufs est en berne², le parc social est saturé avec 550 000 demandeurs de logements sociaux inscrits en Ile-de-France³ pour moins de 80 000 logements disponibles, les prix d'achat et les loyers du parc privé en zone dense deviennent inabornables y compris pour les ménages à revenus moyens, les catégories de logement disponibles ne permettent pas à toutes les catégories sociales de se loger, le parc social et le parc d'hébergement sont fortement concentrés⁴, les déséquilibres entre zones d'habitat et pôles d'emploi perdurent... Le Ceser souligne depuis longtemps l'urgence de mettre en place en Ile-de-France une politique de l'habitat coordonnée, cohérente et solidaire. C'est en ce sens qu'il avait soutenu en 2011 la proposition de mise en place, à l'échelle régionale, d'une autorité organisatrice du logement dotée de pouvoirs propres. Cette autorité n'a pas été créée. Notre rapport témoigne que l'urgence est toujours là.

Comme nous le verrons, les importantes évolutions législatives à l'œuvre vont obliger à repenser le rôle de l'Etat ainsi qu'à définir une articulation intelligente et raisonnée entre Région et Métropole. L'Etat et la Région seront désormais associés en matière d'habitat et d'hébergement alors qu'une nouvelle structure à fort potentiel d'action émerge... Les conditions de l'association Etat / Région, de l'articulation Région / Métropole mais aussi du rapport Région / Intercommunalités de 2^{ème} couronne, seront déterminantes pour permettre une relance de la construction et en particulier de la construction sociale sur l'ensemble de la région.

Pour faire face à la crise du logement en Ile-de-France, des leviers d'actions et des dispositifs nouveaux ont été créés, traduisant ainsi une nouvelle donne des politiques de l'habitat en Ile-de-France. Pour répondre aux besoins de logement, ne pas créer de nouvelles inégalités et réduire les inégalités actuelles, il s'agira de faire fonctionner ensemble ce nouveau dispositif.

¹ Contexte économique, prix du foncier, coûts de construction, complexité des normes, allongement des délais, conditions de financement du logement social (taux des prêts, bonifications des intérêts, subventions d'Etat)...

² 45 000 mises en chantier entre juin 2013 et juin 2014 (cf Sit@del2) contre 54 000 entre juin 2012 et juin 2013. Pour rappel, l'objectif de construction fixé par le SDRIF est de 70 000 logements par an.

³ 550 000 demandeurs de logements sociaux en 2013 (source SNE), dont près d'un tiers sont des ménages déjà locataires du parc HLM. Il est à noter également que 56% des ménages franciliens ont des ressources inférieures aux plafonds PLUS (source Filocom 2011) et pourraient donc prétendre à un logement social compte tenu de leurs revenus.

⁴ 11% des communes franciliennes concentrent à elles seules près de 70% des logements sociaux franciliens (source : IAU - Note rapide n°565, septembre 2011).

Introduction

Une nouvelle donne des politiques de l'habitat en Ile-de-France se dessine peu à peu au gré des évolutions législatives. Après un « Nouveau Grand Paris » des transports qui permet de débloquer des fonds et de mobiliser les territoires franciliens, **assistera-t-on à un « Grand Paris de l'habitat » tel qu'envisagé par le Gouvernement en 2013 ?**

Une nouvelle donne des politiques de l'habitat - au sens large ⁵ est donc en cours de définition. Le rôle de la Région sera amené à évoluer et un nouvel acteur aux pouvoirs importants en la matière va émerger au cœur de l'Ile-de-France. La loi MAPTAM prévoit, notamment, la création d'une Métropole du Grand Paris (MGP) de 6,7 à 7,7 millions d'habitants⁶ (soit plus de la moitié de la population régionale) à partir du 1^{er} janvier 2016. En partie créée pour répondre à la crise du logement en zone dense, la métropole est censée bénéficier d'outils à même de débloquent la situation d'une gouvernance de l'habitat morcelée et jugée peu efficace pour permettre d'atteindre les objectifs annuels de production de logements fixés à 70 000 par an sur toute l'Ile-de-France. De fait, une telle métropole permet d'envisager une gouvernance plus unifiée et cohérente sur le périmètre Paris/1^{ère} couronne. Elle semble constituer une chance pour la solidarité au sein de son périmètre. Cependant, l'émergence de cette structure ne doit en aucun cas accentuer les inégalités territoriales existantes et ce, au détriment de la 2^{ème} couronne. **C'est l'équilibre régional et l'équité territoriale francilienne qui sont en jeu dans la future articulation Métropole / Région.**

Soulignons également que si la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) bouleverse la donne de la gouvernance francilienne de l'habitat, elle ne constitue pas la seule évolution notable.

Au fil des années la Région Ile-de-France s'est imposée comme un acteur important, notamment dans le financement du logement social (représentant jusqu'à 15% des subventions au parc social francilien en 2013). Elle s'est également investie en matière de logement des jeunes et des étudiants, de lutte contre la précarité énergétique, de soutien aux copropriétés dégradées, de soutien au renouvellement urbain ou encore de soutien à la création de nouveaux quartiers urbains (NQU).

Suite à cet investissement croissant dans un domaine qui ne faisait pas partie de son cœur de métier, la Région Ile-de-France, en lien avec les autres collectivités, est devenue un acteur incontournable en matière d'habitat au point de se voir confier de nouvelles attributions importantes dans le cadre de la loi MAPTAM. Face à cette nouvelle donne et au vu des contraintes nouvelles (risque de concurrence institutionnelle, contraintes budgétaires...) **la question de la nature de l'action régionale à venir en matière d'habitat se pose sans détour et plusieurs scénarios paraissent envisageables.**

Nous verrons dans un premier temps **les leviers mais aussi les questions que soulève la nouvelle donne des politiques de l'habitat** en Ile-de-France en cours de définition.

Dans un deuxième temps nous tenterons d'analyser les pistes qui s'ouvrent pour **l'avenir de l'action régionale en matière d'habitat - au sens large - au travers de quatre scénarios prospectifs.**

⁵ Au cours du rapport, il sera question de « gouvernance de l'habitat » ou encore de « politiques de l'habitat » au pluriel, à comprendre au sens large, à savoir recouvrant les compétences suivantes: aménagement de l'espace et notamment foncier, politiques de l'habitat et du logement (parc social et parc privé ; construction, rénovation...) mais aussi de l'hébergement, politique de la ville et renouvellement urbain. Autant de compétences essentielles à coordonner pour une politique de l'habitat efficace.

⁶ L'approximation de 6,7 à 7,7 millions d'habitants s'explique par l'incertitude que fait peser l'adhésion ou non des 46 communes limitrophes de la MGP et qui représentent 1 million d'habitants.

I/ La nouvelle donne des politiques de l'habitat en Ile-de-France

De nombreuses évolutions législatives ont vu le jour depuis 2013 et beaucoup d'entre elles auront un impact substantiel sur les politiques de l'habitat au sens large en Ile-de-France. L'action de la Région Ile-de-France en faveur de l'habitat en sera inévitablement transformée.

Rappel des principales lois (depuis 2013) concernant l'habitat (au sens large) et/ou l'action régionale

Lois votées :

Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la « mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social » dite « Duflot 1 » : relèvement de 20% à 25% du taux minimum de logements sociaux (cf art. 55 de la loi SRU); décote sur la vente des terrains de l'État...

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM) : création de la Métropole du Grand Paris (MGP), création du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), coprésidé par le Préfet et le Président du Conseil régional, chargé d'élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), fusion des EPF¹ en Ile-de-France ...

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine : nouvelle géographie prioritaire pour la politique de la ville, nouveaux contrats de ville intercommunaux, 2^{ème} phase de rénovation urbaine, conseils citoyens...

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour « l'accès au logement et un urbanisme rénové » dite « ALUR » : encadrement des loyers, garantie universelle des loyers, réforme des attributions de logements sociaux, élargissement des délégations de compétence en matière de politique du logement et de l'habitat aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), plans locaux d'urbanismes (PLU) intercommunaux, ...

Projets de lois en cours d'examen :

Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (déposé au Sénat le 18 juin 2014 - Procédure accélérée engagée par le Gouvernement) : nouvelle carte régionale, nouvelles dispositions relatives aux élections régionales, nouvelles dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux, nouvelles dispositions relatives au calendrier électoral.

Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR) (déposé au Sénat le 18 juin 2014) : renforcement des responsabilités régionales, rationalisation de l'organisation territoriale, garantie de solidarité et d'égalité des territoires, transparence et responsabilité financières des collectivités territoriales, dispositions relatives aux agents.

(A noter qu'au cours de l'examen de ce projet de loi, fin 2014 - début 2015, certains points de l'article 12 de la loi MAPTAM relatif à la Métropole du Grand Paris seront re-débattus).

1. Des avancées souhaitées par le Ceser Ile-de-France depuis longtemps

Parmi les textes de lois soumis et adoptés au Parlement figurent un certain nombre d'avancées souhaitées de longue date par le Ceser d'Ile-de-France qui les considère comme nécessaires dans la lutte contre la crise du logement en Ile-de-France.

A. Un établissement public foncier unique à l'échelle régionale

Reconnu par la loi MAPTAM, un établissement public foncier (EPF) unique à l'échelle régionale sera instauré au 1^{er} janvier 2016. A ce jour, l'établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) n'est compétent que sur cinq départements des huit que compte la région : Paris (75), la Seine-et-Marne (77), l'Essonne (91), la Seine-Saint-Denis (93) et le Val-de-Marne (94). De leur côté, les départements des Yvelines (78), des Hauts-de-Seine (92) et du Val d'Oise (95) possédaient chacun leur propre EPF départemental.

Dès 1994, le Ceser préconisait l'instauration « *d'un outil foncier régional, à l'initiative de la Région, en y associant départements et communes...* »⁷. Il a depuis, régulièrement réaffirmé cette position et s'est toujours montré un partisan résolu de la mise en place d'un opérateur foncier spécifique unique, défini conjointement par l'Etat et la Région, ayant en charge la mise en œuvre à moyen et long termes de la politique foncière en Ile-de-France. En effet, la maîtrise du foncier est une donnée essentielle dès lors qu'il s'agit de franchir un cap en matière de production de logements. Avoir un EPF unique d'échelle régionale constitue un outil public précieux, notamment si l'on poursuit l'objectif d'une production de logements équilibrée dans toute l'Ile-de-France.

B. Des plans locaux d'urbanisme intercommunaux

Le transfert des plans locaux d'urbanisme (PLU) à l'échelle intercommunale est désormais acté par la loi ALUR. Celle-ci prévoit que les EPCI deviendront automatiquement compétents en matière de PLU, trois ans après la publication de la loi sauf en cas de minorité de blocage⁸. Se basant sur le constat qu'en Ile-de-France, le morcellement de la maîtrise des sols constitue depuis longtemps un frein à la production de logements, le Ceser a régulièrement soutenu que l'établissement des PLU devait se faire à l'échelle intercommunale, en cohérence avec les objectifs des programmes locaux de l'habitat (PLH) et dans l'optique de construire les 70 000 logements par an dans toute l'Ile-de-France. En 2013, le Ceser avait estimé nécessaire de repérer et de mobiliser 200 ha par an - hors emprises foncières publiques - pour atteindre les objectifs de construction⁹. Des PLU intercommunaux devraient faciliter le déblocage de ces 200 ha par an.

En bref,

Les récents textes de loi ont fait avancer un certain nombre de thèses défendues depuis longtemps par le Ceser, comme le transfert des PLU aux intercommunalités ou la mise en place d'un établissement public foncier (EPF) régional unique. Cependant, l'absence de désignation d'un chef de file en matière d'habitat avait déjà été regrettée par le Ceser en 2013. De même, la conception finale retenue par la loi MAPTAM en ce qui concerne la future gouvernance de l'habitat n'est pas tout à fait celle qu'envisageait le Ceser dès 2011 avec une autorité organisatrice du logement régionale unique. Si elle présente des leviers d'actions très intéressants, la nouvelle donne des politiques de l'habitat prévue par la loi s'annonce complexe.

⁷ Source : Rapport et avis du Ceser Ile-de-France sur *les perspectives de développement du logement découlant des conditions spécifiques à l'Ile-de-France* - M. Maurice PARIS – 6 avril 1994

⁸ Au moins 25% des communes de l'EPCI représentant au moins 20% de sa population

⁹ Source : Rapport et avis du Ceser Ile-de-France sur *l'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France* – Mme Colette AUBRY – 17 septembre 2013

2. Des leviers d'action nouveaux

A. Des leviers régionaux renforcés mais des contraintes nouvelles

En général :

Au niveau des collectivités territoriales, la loi MAPTAM concrétise la notion de collectivités « **chefs de file** ». Ainsi, selon ce principe, certaines collectivités seront en charge « *d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences* » définies par la loi. Les régions sortent renforcées par cette évolution qui les désigne comme « chefs de file » pour les compétences suivantes:

- 1- Aménagement et développement durable du territoire;
- 2- Protection de la biodiversité ;
- 3- Climat, qualité de l'air et énergie ;
- 4- Développement économique ;
- 5- Soutien de l'innovation ;
- 6- Internationalisation des entreprises ;
- 7- Intermodalité et complémentarité entre les modes de transports ;
- 8- Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Chaque région prendra également la présidence d'une **conférence territoriale de l'action publique** (CTAP) organisée à l'échelle régionale. Cette conférence sera chargée de « *favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.* » Cette CTAP sera constituée de représentants des collectivités locales et de leurs groupements dans leur diversité¹⁰. Elles seront notamment en charge d'examiner les « *conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence* ».

Dans le domaine de l'habitat au sens large :

Jusqu'à présent, le domaine de l'habitat ne fait pas partie des attributions obligatoires des régions. Cependant, la Région Ile-de-France s'est engagée dans ce chemin. Elle s'est ainsi fixé des objectifs de financements dans le temps: 1 Md € pour le logement sur la dernière mandature et un peu plus de 1 Md € également pour l'accompagnement de la rénovation urbaine sur la période 2007-2013 (CPER).

L'essentiel des objectifs de sa politique en la matière avait été exprimé au travers de sa délibération-cadre du 10 février 2011:

- massification de la construction de logements sociaux,
- lutte contre la précarité énergétique,
- lutte contre l'habitat indigne et insalubre,
- meilleure coordination des politiques du logement dans la région.

En 2014, la Région investit directement **173 M€** dans le financement du logement en Ile-de-France et sa priorité budgétaire reste le soutien financier à la production de logement social (60%), principalement dans les segments « social » et « très social » plutôt que dans le segment « intermédiaire ». Le soutien au logement des jeunes y est également important. Il est à noter dans ce domaine, que la Région Ile-de-France est tenue par la loi, d'élaborer un schéma régional du logement étudiant (SRLE). La Région a également accentué ses efforts

¹⁰ Le président du Conseil régional (qui préside la CTAP), les présidents des Conseils généraux, les présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants, un représentant élu des EPCI à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants de chaque département, un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département, un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département, un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département.

de lutte contre la précarité énergétique et a maintenu son effort de soutien aux copropriétés dégradées, domaine dans lequel elle estime que trop peu d'opérateurs sont présents. Elle participe également au soutien de la maîtrise foncière des terrains - essentielle à la production de logements - au travers de sa présidence de l'EPPFIF.

La Région participe également à la politique de la ville et au renouvellement urbain, domaines pour lesquels le budget régional d'investissement représente **78 M€** en 2014.

Dans d'autres domaines profondément liés à la problématique de l'habitat, la Région est également investie. Dans l'accueil et l'hébergement des personnes en situation précaire (centres d'accueil et d'hébergement, établissements pour femmes en difficulté...), la Région participe à hauteur de 17 M€ environ en 2014. En matière de politique énergie climat et d'efficacité énergétique, elle investit 45 M€¹¹ en 2014 dont 11 M€ au capital de la nouvelle société d'économie mixte Energie Posit'If mise en place en 2013. La Région mène également une politique d'aide aux opérations d'aménagement de quartiers innovants au travers du financement des nouveaux quartiers urbains (NQU) pour un montant de 12 M€ en 2014.

Dans le même temps, le SDRIF¹², document majeur de planification stratégique de la Région Ile-de-France a été définitivement approuvé le 27 décembre 2013 et fixe un objectif global de construction de 70 000 logements par an en Ile-de-France jusqu'en 2030, dont 30% de logements locatifs sociaux.

Ainsi, même si l'habitat ne fait jusqu'à présent pas partie des attributions obligatoires de la Région, celle-ci s'y est investie en développant une politique et des outils propres, aussi bien en termes de planification que de financement d'opérations.

Au vu des évolutions législatives récentes, l'action régionale en matière d'habitat au sens large semble en passe d'être renforcée, aussi bien en termes de garantie d'action que de nouveaux outils à disposition :

- **Si le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR)** déposé le 18 juin 2014 au Sénat prévoit la suppression de la clause de compétence générale des régions, elle leur reconnaît cependant une nouvelle possibilité que la loi ne précisait pas jusqu'alors en matière de logement, d'habitat, de politique de la ville et de rénovation urbaine et leur confère également un pouvoir réglementaire nouveau.

Selon l'exposé des motifs de ce projet de loi, l'article 1^{er} « *limite la compétence de la région aux domaines expressément prévus par la loi, **en garantissant toutefois la possibilité d'intervention en matière de logement et d'habitat, ainsi que dans les domaines de la politique de la ville et de la rénovation urbaine** ».*

En outre, il affirme clairement le pouvoir réglementaire reconnu à la région dans le cadre de ses compétences. »

- En ce qui concerne la **loi MPTAM**, adoptée en janvier 2014, l'échelon régional se voit investi d'un rôle nouveau en matière de planification de l'action en faveur de l'habitat au sens large en Ile-de-France. L'une des nouveautés majeures apportées en la matière par ce texte concerne la transformation du Comité régional de l'hébergement et du logement (CRHL) en **Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)**. Ce comité régional de l'habitat remodelé comportera deux nouveautés majeures :

¹¹ Somme en partie liée à l'habitat mais pas seulement: réhabilitation thermique performante des copropriétés, logements sociaux, bâtiments publics ; aide à maîtrise d'œuvre pour réhabilitation des copropriétés ; participation au programme "Habiter mieux" de l'ANAH et fonds d'aides des départements ; capital de la SEM Energie Posit'If ; fonds régional de garantie pour 1/3 financement de la transition énergétique ; mais aussi : développement des EnR&R ; des réseaux de chaleur (densification, extension...).

¹² SDRIF : Schéma directeur de la région Ile-de-France

- Il sera **co-présidé** par le Préfet de région et le Président du Conseil régional d'Ile-de-France. Le CRHH devait être effectif en juillet 2014 selon la loi MAPTAM,
- Il aura la charge d'élaborer un **schéma régional de l'habitat et de l'hébergement** (SRHH).

D'une durée de 6 ans, le SRHH devra respecter les orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) et définir des objectifs globaux et leurs déclinaisons territoriales au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en termes de :

- construction et rénovation de logements ;
- construction et amélioration des structures d'hébergement ;
- développement équilibré du parc social ;
- rénovation thermique ;
- actions en faveur des populations défavorisées ;
- rénovation urbaine et requalification des quartiers anciens dégradés ;
- lutte contre l'habitat indigne.

Selon la loi, le SRHH devra préciser:

1. L'offre nouvelle et la typologie des logements à construire au regard des besoins (notamment l'offre de logements locatifs sociaux) ;
2. Les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant, privé et public ;
3. Les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes en situation d'exclusion, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
4. Les réponses apportées aux besoins particuliers des jeunes et des étudiants.

Au final, les attributions régionales en faveur de l'habitat semblent donc renforcées par les évolutions législatives récentes. Cependant, la Région Ile-de-France devra tout de même composer avec des éléments nouveaux qui vont certainement contraindre la forme et la nature de sa future action :

- **La nécessité de faire des économies budgétaires dès 2015** suite au plan d'économie nationale de 50 Mds € sur 3 ans lancé par le Gouvernement dont 11Mds € concerneront les collectivités. Au vu des estimations des services régionaux, le montant des dotations que la Région ne devrait plus percevoir s'élève à 430 M€ sur les 3 prochains exercices, ce qui impactera considérablement l'élaboration du budget régional dès 2015¹³.
- **La nécessité de s'articuler avec la Métropole du Grand Paris (MGP)**, nouvel acteur émergent et doté de compétences extrêmement fortes en matière d'habitat au sens large, mais également avec l'Etat qui vient d'annoncer un plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France.
- **La nécessité de s'articuler avec le « plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement »** annoncé lors du comité interministériel du 13 octobre 2014 par le Gouvernement avec un ciblage de l'action de l'Etat sur 5 territoires à fort potentiel qui feront l'objet d'une nouvelle génération d'OIN « multi-sites » piloté par les établissements publics d'aménagement ou par l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP) rénovée. Il a également annoncé la mise en place d'un dispositif d'aide aux maires bâtisseurs, des mesures pour accompagner la lutte contre l'habitat indigne ou encore le redressement de copropriétés dégradées, avec notamment la création d'une OIN de requalification des copropriétés dégradées à Clichy-sous-Bois.

¹³ Il est à noter que ce montant n'intègre pas l'augmentation probable à venir de la part de la Région Ile-de-France dans les dispositifs de péréquation régionaux qui devrait représenter également plusieurs dizaines de millions d'€.

B. Un acteur émergent et déjà incontournable : la Métropole du Grand Paris (MGP)

Selon les termes de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) est prévue pour le 1^{er} janvier 2016, en plein cœur de la région francilienne. La MGP sera un EPCI à fiscalité propre à statut particulier qui impliquera la disparition des EPCI existants de 1^{ère} couronne. Elle comprendra la commune de Paris, toutes les communes de 1^{ère} couronne ainsi que les communes limitrophes qui le souhaiteraient, représentant ainsi 6,7 à 7,7 millions d'habitants¹⁴ (soit plus de la moitié de la population régionale). **Au vu des compétences assignées à cette métropole (cf plus loin), son émergence ne sera pas neutre vis-à-vis de la gouvernance des politiques de l'habitat en Ile-de-France.**

Genèse de la MGP :

Depuis le début des années 2000 et sous l'impulsion de la mairie de Paris, la démarche de coopération intercommunale et de dialogue entre Paris et sa périphérie s'est accélérée en Ile-de-France, notamment au travers d'une conférence métropolitaine qui se concrétisera par la création du syndicat mixte d'étude Paris Métropole en 2009.

Regroupant 203 collectivités (communes, EPCI, départements, région), Paris Métropole est chargé - entre autres - de préparer l'évolution de la gouvernance de la future métropole. Son livre (ou)vert publié en mai 2012, propose alors trois types de gouvernance possibles¹ :

Une « métropole concertée », souple et visant principalement à renforcer la coopération entre les échelons existants ;



Une « métropole confédérée » sur le périmètre de l'unité urbaine parisienne et constituée de plusieurs EPCI de 300 000 à 400 000 habitants avec une instance de coordination unique qui serait la métropole ;



Une « métropole intégrée » constituée d'un EPCI unique sur le périmètre de Paris et de la 1^{ère} couronne et qui permettrait de créer une métropole unifiée et redistributive.

Le consensus autour d'un seul scénario n'a pas pu être trouvé au sein des élus de Paris Métropole. La bataille législative qui a suivi sur le projet de loi MAPTAM déposé le 10 avril 2013 au Sénat a été particulièrement rude au sujet du volet francilien. Le scénario de la « métropole confédérée » avait prévalu dans la première version du projet de loi mais a finalement été rejeté par le Sénat, en juin 2013, pour des raisons d'effacement de l'échelon communal et de compétence logement¹. C'est finalement le scénario de la « métropole intégrée » constituée d'un EPCI unique, très différent dans la philosophie et plus centralisateur, qui sera réintroduit par l'Assemblée nationale en juillet 2013 sous le dénominateur de « Métropole du Grand Paris » et qui figure dans la version définitive de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

Dans les débats qui ont animé la question de la future métropole parisienne, certains éléments ont été déterminants. La **péréquation financière** reste l'un des arguments essentiels qui a plaidé en faveur d'une « métropole intégrée » unique et redistributive des richesses entre les territoires de la métropole (pour un rééquilibrage est-ouest notamment). En effet, la constitution des EPCI de 1^{ère} couronne n'avait pas réellement permis la mise en place d'une meilleure solidarité territoriale, aggravant plutôt le phénomène de spécialisation des territoires.

De même, la gravité de la **crise du logement** que traverse l'Ile-de-France plaide en faveur d'une « métropole intégrée » aux leviers d'action puissants en la matière.

Si la philosophie de la « métropole intégrée » est celle qui a prévalu dans le texte final de la loi MAPTAM publiée le 27 janvier 2014, elle n'est pas encore totalement admise par les élus locaux. Elle est en grande partie liée au futur statut des « territoires » de la métropole et à leur degré d'autonomie vis-à-vis de la MGP, sujet qui sera abordé au sein de la mission de préfiguration de la MGP et redébatu au Parlement fin 2014 – début 2015 lors de la rediscussion de l'article 12 de la loi MAPTAM.

¹⁴ Source : INSEE, population légale 2014

Carte d'identité de la MGP

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a créé la Métropole du Grand Paris (MGP) au 1^{er} janvier 2016.

Population et périmètre:

La MGP représentera entre 6,7 et 7,7 millions d'habitants, soit plus de la moitié de la Région Ile-de-France et regroupera 170 communes au maximum :

- 124 communes (Paris + 1^{ère} couronne) intégrées à la MGP au 1^{er} janvier 2016
- 46 communes limitrophes de la 1^{ère} couronne qui auront le choix

La MGP sera un EPCI unique à fiscalité propre et la loi prévoit qu'il fusionnera tous les EPCI de 1^{ère} couronne qui de ce fait, disparaîtront à partir du 1^{er} janvier 2016. *Ces questions sont largement débattues au moment où ces lignes sont écrites.*

En dehors de la MGP et sur le périmètre de l'unité urbaine (en grisé sur la carte ci-contre), les EPCI auront l'obligation d'atteindre le seuil de 200 000 habitants.

Gouvernance :

La MGP s'accompagnera de la gouvernance suivante :

- Un conseil métropolitain de 337 à 405 sièges maximum
- Une assemblée consultative des maires de la métropole (de 124 à 170 membres)
- Un conseil de développement consultatif

Territoires :

La MGP sera organisée en « territoires » de 300 000 habitants minimum. D'après la loi ils seraient chargés d'administrer les offices publics de l'habitat (OPH) de la métropole et de porter la politique de la ville. *Leur statut, compétence et l'étendue de leur pouvoir fiscal (et donc leur « parenté » avec les EPCI actuels de 1^{ère} couronne) font aujourd'hui l'objet de débats auprès des élus locaux.*

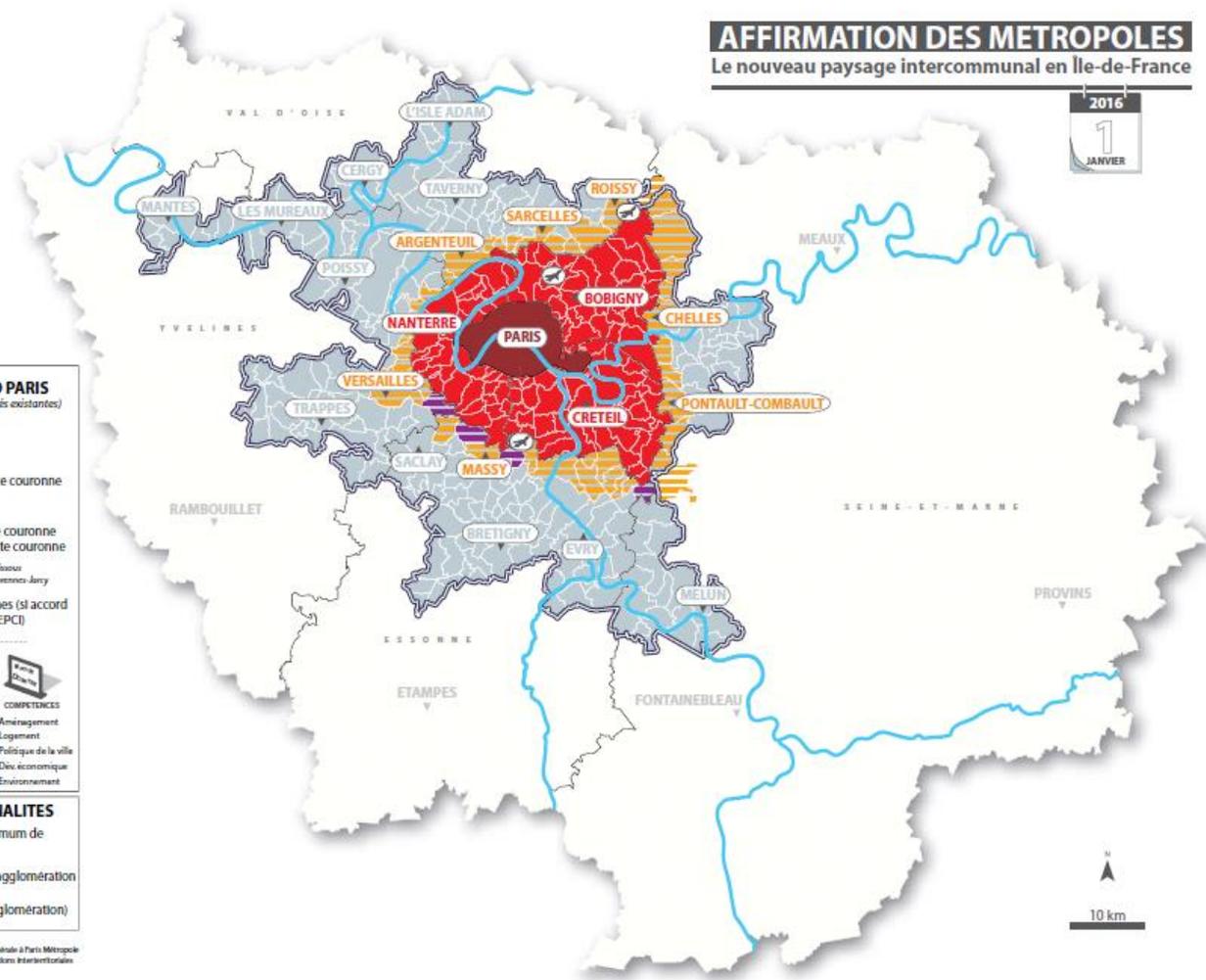
Finances :

La MGP serait dotée d'un budget estimé à 4,2 Mds€ environ (soit l'équivalent ou presque du budget régional), incluant la DGF (dont les anciennes dotations d'intercommunalité) et ressources fiscales.

Compétences :

La MGP sera dotée de 5 grands champs de compétences :

- aménagement de l'espace
- politique de l'habitat
- politique de la ville
- développement et aménagement économique-social-culturel
- environnement-cadre de vie.



La MGP sera dotée de compétences dans les 5 grands champs suivants :

- aménagement de l'espace
- politique de l'habitat
- politique de la ville
- développement et aménagement économique-social-culturel
- environnement-cadre de vie.

La MGP aura donc une marge de manoeuvre très importante dans tous les grands champs de compétences liés aux politiques de l'habitat au sens large : aménagement de l'espace et notamment foncier, politique de l'habitat et du logement, hébergement, politique de la ville, renouvellement urbain. Une fine articulation avec les autres acteurs intervenant dans ces domaines sera nécessaire.

En matière **d'aménagement de l'espace**: selon la loi initiale, la MGP approuverait son propre plan local d'urbanisme (PLU) regroupant les « plans de territoire » élaborés par ses « conseils de territoire ». Ce PLU métropolitain devrait être compatible avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) et le futur plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH). Il devrait également prendre en compte le futur schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) (cf ci-après). Elle cumule également d'autres prérogatives dans le domaine de l'aménagement: opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain, restructuration urbaine, valorisation du patrimoine naturel et paysager, constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain, infrastructures et réseaux de télécommunications.

En tant que nouvel EPCI, la MGP élaborerait ses propres documents de planification et de programmation, en s'appuyant probablement sur ceux qui existent déjà comme les programmes locaux de l'habitat (PLH) ou encore les plans locaux d'urbanisme (PLU) existants.

NDLR : La résolution du Conseil des élus de la mission de préfiguration du 08/10/2014 propose de donner la compétence SCOT à la MGP et la compétence PLU aux territoires.

En matière de **politique de l'habitat**, la MGP devient également un acteur central et incontournable avec d'importants leviers d'action:

- élaboration d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) à valeur de PLH, compatible avec le SDRIF et prenant en compte le futur schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) ;
- aides financières au logement social ;
- actions en faveur du logement social ;
- actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- opérations d'amélioration de l'habitat et de résorption de l'habitat insalubre ;
- gestion des aires pour les gens du voyage ;
- rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) avec une administration déléguée aux « conseils de territoire ». *NDLR : La résolution du 08/10 propose de maintenir le rattachement communal des OPH.*

Afin de « favoriser la construction de logements neufs, la réhabilitation des logements anciens et la résorption de l'habitat indigne », la MGP pourra également exercer par **délégation d'Etat** (sur convention de 6 ans) si elle le souhaite et indissociablement :

- l'attribution des aides au logement locatif social et aides en faveur de l'habitat privé (ANAH) ;
- la garantie du droit à un logement décent et indépendant (dont DALO) et gestion de tout ou partie des réservations de l'Etat ;
- la procédure de réquisition avec attributaire ;
- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement des personnes en difficulté.

En matière de **politique de la ville**, (comme pour les OPH), la MGP sera également incontournable. En effet, les « conseils de territoire » de la MGP devraient exercer :

- la gestion des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- la gestion des dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

NDLR : La résolution du 08/10 propose de maintenir ces dispositifs à l'échelle communale.

Par ailleurs, la loi de « programmation pour la ville et la cohésion urbaine » du 21 février 2014 consacre l'implication citoyenne au sein de la politique de la ville au travers de la mise en place de « conseils citoyens » dans chaque quartier prioritaire. Ces conseils regrouperont des habitants ainsi que des représentants associatifs et des acteurs locaux et seront associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville.

La loi MAPTAM crée donc une métropole avec des leviers d'action puissants réunis en une seule structure qui se voit conférer aussi bien un rôle planificateur qu'opérationnel dans les domaines de l'aménagement de l'espace, de l'habitat, de l'hébergement et de la ville et qui devra assurer une association étroite de la société civile et des habitants.

Cependant, comme nous le verrons plus loin, la création de la MGP ne va pas sans poser un certain nombre de questions, dont celle du périmètre de la métropole. A cet égard, le Ceser Ile-de-France a toujours eu le souci de traiter la question de l'habitat à l'échelle régionale, compte tenu de la crise du logement particulièrement aiguë en Ile-de-France.

Au final, en ce qui concerne la gouvernance de l'habitat au sens large, la MGP modifie significativement le paysage francilien, mais s'appuie tout de même sur des constats largement partagés en Ile-de-France.

Lorsque le Conseil régional avait demandé à l'IAU Ile-de-France de mener une étude sur une éventuelle autorité organisatrice du logement (AOL) à l'échelle régionale (2012), son souhait était de réformer la gouvernance du logement en Ile-de-France pour plus d'efficacité, plus de solidarité et plus de lisibilité¹⁵. Il souhaitait également une refonte de cette gouvernance afin de permettre de doubler la production annuelle, de répondre aux 550 000 demandeurs de logement social ou encore de faciliter les parcours résidentiels... autant d'objectifs en matière d'habitat auxquels la MGP est censée répondre pour grande partie.

De même, les entretiens et auditions menés alors par l'IAU avaient permis de dégager une analyse partagée des dysfonctionnements en matière de pilotage local des politiques de l'habitat. Les constats étaient les suivants et restent les mêmes à l'heure de la mise en place de la MGP¹⁶:

- trop peu d'EPCI atteignent une « taille critique »¹⁷ ;
- les PLH sont peu suivis d'effets ;
- les PLU s'avèrent « malthusiens » ;
- les critères de financements sont multiples ;
- la localisation de certains programmes intermédiaires est inappropriée ;
- la mobilisation des outils réglementaires et opérationnels est insuffisante ;
- les recours abusifs de la part des riverains sont nombreux ;
- le foncier disponible est trop cher ;
- la spécialisation des territoires est très forte.

Depuis, des dispositions ont été prises, notamment au travers de la loi ALUR, par la loi de mobilisation du foncier ou encore par la loi MAPTAM et la création de la MGP qui partent des mêmes constats.

¹⁵ Source : Audition IAU

¹⁶ Source : Entretiens d'acteurs – Etude AOL – IAU – mai 2012

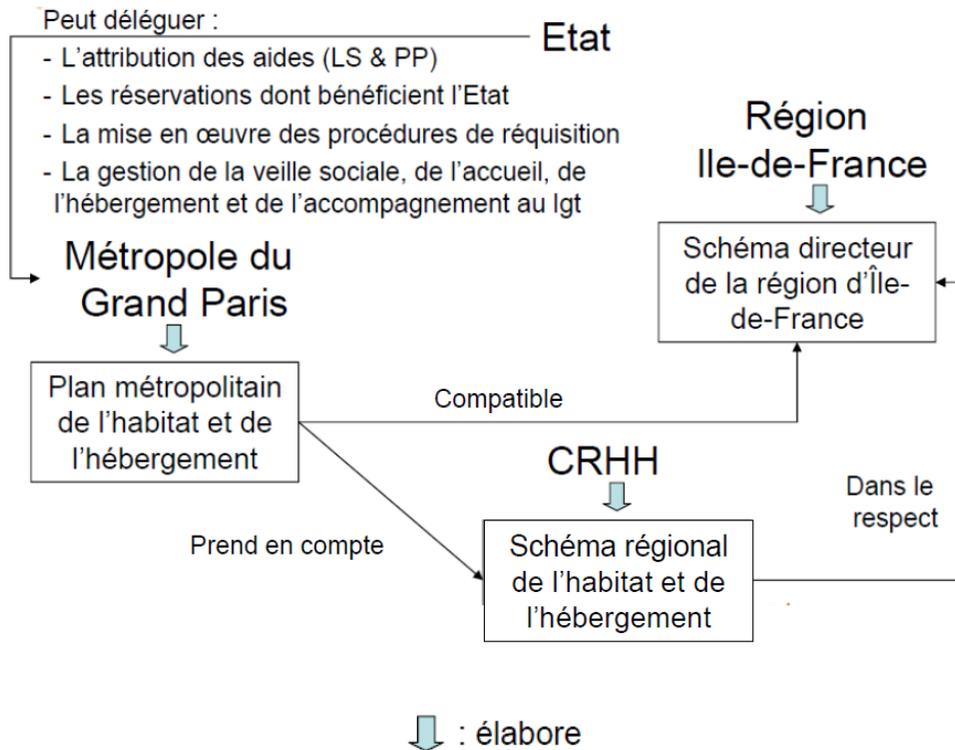
¹⁷ L'expression « taille critique » est empruntée au vocabulaire d'entreprise qui indique la taille qu'une entreprise devra atteindre si elle souhaite franchir un palier de compétitivité. L'expression s'applique donc ici aux EPCI devant atteindre une taille suffisante pour mener une action significative en matière d'habitat notamment.

COMPARATIF METROPOLE – REGION EN MATIERE D'HABITAT AU SENS LARGE

Grands champs de compétences	Métropole du Grand Paris (MGP)		Région Ile-de-France	
	Compétences reconnues par la loi MAPTAM (art. 12)	Compétences optionnelles	Principales attributions reconnues aujourd'hui dans la loi	Actions mises effectivement en œuvre aujourd'hui (Cf budget investissement 2014)
HABITAT - HEBERGEMENT - LOGEMENT - FONCIER	<p>Politique locale de l'habitat:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Elaboration PMHH à valeur de PLH (compatible avec SDRIF et prend en compte SRHH) ○ Aides financières au logement social ○ Actions en faveur du logement social ○ Actions en faveur du logement des personnes défavorisées ○ Opérations d'amélioration habitat, résorption habitat insalubre ○ Aires pour les gens du voyage ○ Administration OPH transférée aux "Territoires" 	<p>Délégation d'Etat (convention de 6 ans), afin de favoriser la construction de logements neufs, la réhabilitation des logements anciens et la résorption de l'habitat indigne, sur demande et indissociablement :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Attribution des aides au logement locatif social et aides en faveur de l'habitat privé (ANAH) ○ Garantie du droit à un logement décent et indépendant (dont DALO) et gestion de tout ou partie des réservations de l'Etat ○ Procédure de réquisition avec attributaire ○ Gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement des personnes en difficulté 	<p>Possibilité d'intervention régionale en matière de logement et d'habitat Cf art.1 Projet de loi NOTR</p> <p>Co-présidence du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) avec l'Etat à partir du 01/07/2014 Le CRHH élabore le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) d'une durée de 6 ans, dans le respect des orientations du SDRIF. Il définit les objectifs globaux et leurs déclinaisons territoriales au niveau de chaque EPCI. Cf art.16 Loi MAPTAM et art. L 302-13 (Code construction et habitation)</p> <p>Elaboration du Schéma régional du logement étudiant (SRLE): Cf art. L822-1 (Code éducation).</p> <p>Possibilité d'avoir un OPH rattaché à la Région Cf art.114 Loi ALUR</p> <p>Substitution de l'EPFIF aux autres EPF de la région Cf art.17 Loi MAPTAM</p>	<p>BUDGET LOGEMENT (Annexe 16)</p> <p>1. Aide au développement du parc social (59%) Aides à la création de LLS (PLAI, PLUS, logements pour femmes victimes violence); Condition de 20% de PLAI dans programmes situés dans des communes qui ont moins de 20% de LLS</p> <p>2. Actions pour le logement des jeunes (14%) Elaboration SRLE; Aides à la création de LLS en faveur des étudiants; Soutien à la création, réhabilitation de résidences sociales - FJT; Obligation faite aux bénéficiaires de fonds régionaux de dédier 5% des logements à des jeunes de moins de 30 ans; Mobilisation droits de désignation régionaux avec l'appui de l'UFRJT; Expérimentation SOLIZEN</p> <p>3. Lutte contre la précarité énergétique (12%) Subventions dédiées aux opérateurs HLM déjà engagés en matière de rénovation thermique, aux copropriétés éligibles, aux copropriétés du Chêne Pointu et de l'Etoile du Chêne Pointu</p> <p>4. Aide au parc privé (7%) Accompagnement de plans de redressement de copropriétés (ville de Paris, Argenteuil); Mise en œuvre des programmes copropriétés du Chêne Pointu, de l'Etoile du Chêne Pointu et de Grigny 2; Aide de lutte contre le saturnisme</p> <p>5. Aide à la réhabilitation du parc social (7%) Aide aux opérateurs engagés dans la réhabilitation du parc locatif social et aide au parc de FTM</p> <p>6. Action foncière (1%) Portage foncier ou immobilier liées à la création de LLS, de renouvellement urbain et de plus en plus liées au redressement de copropriétés dégradées = 173 M€ en 2014</p>

				BUDGET DEVELOPPEMENT SOCIAL ET SANTE (Annexe 13) <u>Action sociale</u> Structures d'hébergement non-médicalisé <u>Dispositif en faveur des personnes en situation précaire</u> Etablissement et services pour femmes en difficulté, centre d'accueil et d'hébergement, gens du voyage, résorption des bidonvilles... = 17 M€ en 2014
POLITIQUE DE LA VILLE ET RENOUELEMENT URBAIN	Politique de la ville: (exercée par les conseils de territoire) ○ Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ○ Dispositifs locaux de prévention de la délinquance		Possibilité d'intervention régionale en matière de politique de la ville et de rénovation urbaine Cf art. 1 Projet de loi NOTR Siège (ARF) au CA de l'ANRU: Cf art. 11 Loi « orientation et programmation pour la ville et la rénovation urbaine » du 1er août 2003 Signature des contrats de ville qui constituent une des dimensions territoriales de contrats conclus entre l'État et les régions: Cf art.6 Loi « programmation pour la ville et la cohésion urbaine » du 21 février 2014	BUDGET POLITIQUE DE LA VILLE ET RENOUELEMENT URBAIN (Annexe 14) <u>Accompagnement à la requalification urbaine :</u> - sur sites contractualisés ANRU - sur sites en prévention (dispositif régional) <u>Soutien aux acteurs locaux et à la programmation d'actions communales et/ou associatives</u> <u>Promotion de l'action régionale</u> = 78 M€ en 2014
AMENAGEMENT DE L'ESPACE	Aménagement de l'espace métropolitain : SCOT, PLU, OAIM, réserves foncières,...		Chef de file « aménagement et développement durable du territoire » (nouveau) Cf art. 3 Loi MAPTAM Co-élaboration du SDRIF Cf art. L 141-1 Code de l'urbanisme	BUDGET AMENAGEMENT (Annexe 15) <u>Les Nouveaux quartiers urbains (NQU), dispositif en faveur de la production de logements:</u> Soutien aux projets lauréats du label "NQU" = 12 M€ en 2014
ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE	Protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : nuisances, pollution, énergie, PCET, milieux aquatiques...		Chef de file « protection de la biodiversité » et « climat, qualité de l'air et énergie » (nouveau) Cf art. 3 Loi MAPTAM Co-élaboration du SRCAE Cf art. L.222-1 Code de l'environnement	BUDGET ENVIRONNEMENT AGRICULTURE ENERGIE (Annexe 12) <u>Politique énergie climat en lien avec le logement :</u> Efficacité énergétique : réhabilitation thermique performante de copros, LLS, bâtiments publics ; Dvlpt EnR&R ; Réseaux de chaleur (densification, extension...); Aide à maîtrise d'œuvre pour réhabilitation des copros ; Fonds régional de garantie pour 1/3 financement transition énergétique ; Participation programme "Habiter mieux" de l'ANAH et fonds d'aides des départements ; Capital de la SEM Energies Posit'If (11 M€) = 45 M€ en 2014

Perspectives d'évolutions de la gouvernance de l'habitat en Ile-de-France selon la loi MAPTAM



Source : Direction du logement, du renouvellement urbain et de l'action foncière – Région Ile-de-France (20/01/2014)

Le SRHH co-élaboré entre Région et Etat devra respecter le SDRIF et le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) devra être compatible avec le SDRIF et prendre en compte le SRHH.

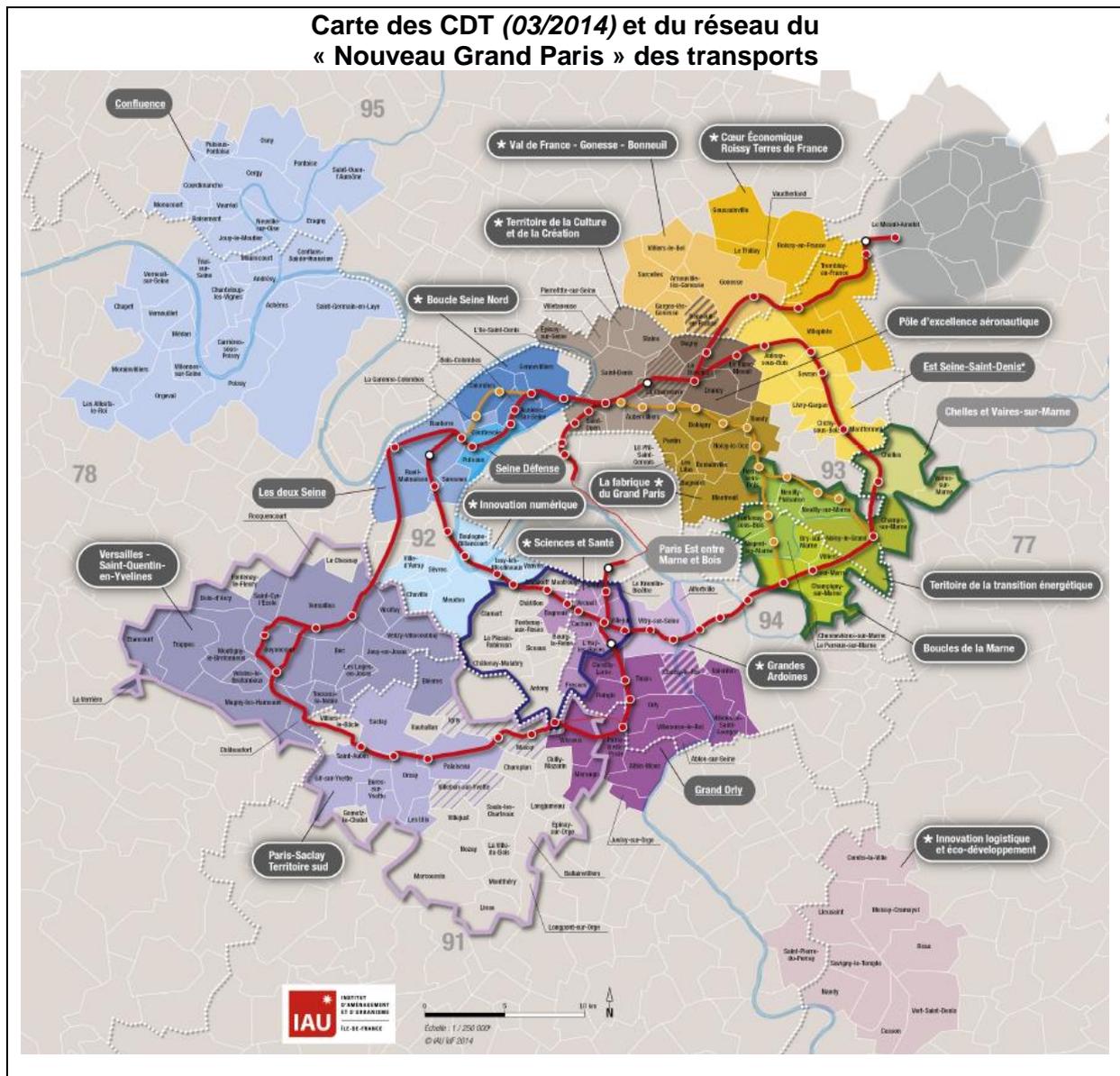
Au final, la Région sort renforcée de ces évolutions :

- **vis-à-vis de l'Etat**, car elle est désormais en position de stratège à ses côtés pour l'élaboration du SRHH. Même si cela était déjà le cas en matière d'aménagement du territoire au travers du document prescriptif qu'est le SDRIF, la loi lui reconnaît désormais également un rôle proche en matière d'habitat et d'hébergement.
- **vis-à-vis de la métropole** puisque le PMHH de la MGP devra prendre en compte le SRHH, ce qui contraindra de ce fait la métropole à respecter les orientations régionales.

Cependant, même si la Région sort renforcée de ces évolutions législatives, l'avenir de son investissement opérationnel en matière d'habitat doit se poser au regard de contraintes nouvelles que sont la nécessaire articulation avec le nouvel acteur qu'est la MGP d'une part, mais également la prise en compte de restrictions budgétaires nouvelles annoncées au niveau national d'autre part.

C. Un levier puissant: le réseau du « Nouveau Grand Paris » des transports

La dynamique engagée en 2010 et actée par le réseau du « Nouveau Grand Paris » des transports constitue une opportunité à ne pas rater et à mettre en parallèle avec la création de la métropole parisienne. Au travers d'outils tangibles en cours de validation tels que les 22 contrats de développement territorial (CDT) engagés à ce jour, notamment autour des 72 projets de nouvelles gares, il s'agit là d'une occasion historique de penser l'aménagement de demain, de produire de nouveaux quartiers, d'en rénover d'autres, le tout dans l'objectif d'atteindre les 70 000 logements par an du SDRIF. **Si les objectifs pris dans l'ensemble des 22 CDT sont respectés, ceux-ci devraient permettre de construire plus de 40 000 logements par an¹⁸ (soit près de 60% de l'objectif régional) dont 21 000 exclusivement en 1^{ère} couronne, 13 000 exclusivement en 2^{ème} couronne (la majorité concernant le plateau de Saclay) et 6 000 au sein de CDT à cheval entre 1^{ère} et 2^{ème} couronne.**



¹⁸ Explication du calcul : l'addition totale des objectifs de logement affichés dans chacun des 22 CDT engagés à ce jour fait apparaître que 40 339 logements par an devraient être construits au sein des périmètres de ces CDT, au moins dans les premières années (Source : fiches individuelles des CDT par l'IAU Ile-de-France + traitement Ceser).

Les CDT et les 72 nouvelles gares du Nouveau Grand Paris des transports

Les contrats de développement territorial (CDT) sont définis dans la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Ils doivent mettre en œuvre le développement économique, urbain et social de territoires définis comme stratégiques, et en particulier ceux desservis par le réseau du Nouveau Grand Paris des transports. Ces démarches contractuelles engagent l'État, les communes et leurs groupements signataires. La Région d'Île-de-France, les départements et un certain nombre d'acteurs institutionnels du Grand Paris sont invités à s'y associer. 22 CDT sont engagés à ce jour.

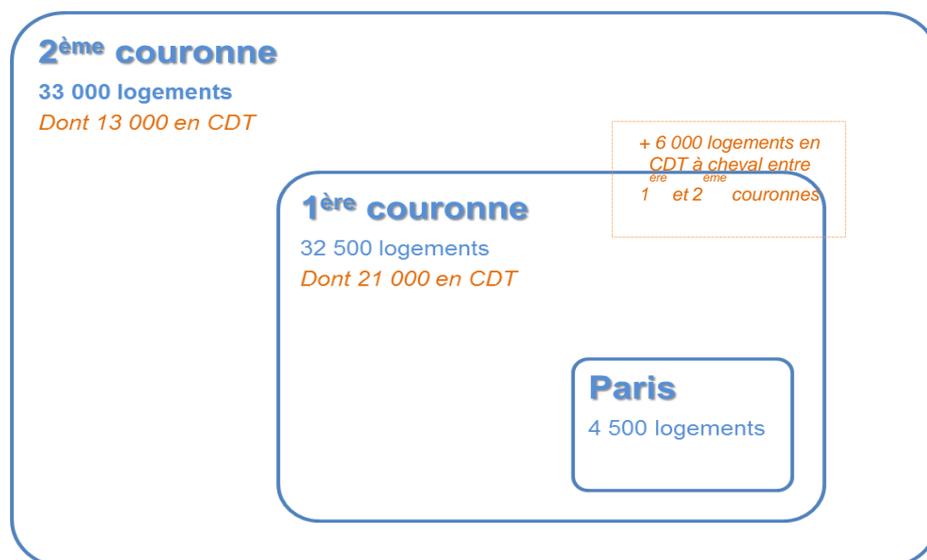
Le futur réseau de transports autour duquel se sont mis en place les CDT, comptera 72 nouvelles gares réparties entre 4 nouvelles lignes de métro (15, 16, 17 et 18) et 2 extensions de lignes existantes (11 et 14). Parmi ces 72 nouvelles gares, 3 concerneront Paris, 45 concerneront la 1^{ère} couronne, 13 seront situées sur des CDT à cheval entre 1^{ère} et 2^{ème} couronnes et 11 ne concerneront que la 2^{ème} couronne.

Le futur réseau du « Nouveau Grand Paris » des transports comptera 72 nouvelles gares et les nouveaux quartiers qui émergeront au travers des CDT seront autant d'occasions de produire les logements manquants tout en articulant de manière concrète le développement de l'habitat, le développement de l'emploi et la desserte en transports.

Cependant, se pose la question des conditions de la reprise du rôle des EPCI de 1^{ère} couronne dans le portage des CDT si ces EPCI disparaissent.

Clefs de répartition des 70 000 logements à construire par an en Ile-de-France

(Sources : TOL 2011, Fiches CDT de l'IAU Ile-de-France 2014 - Traitement Ceser)



Grille de lecture :

Selon les chiffres de la territorialisation de l'offre de logements (TOL) :

En 2^{ème} couronne, 33 000 logements sont à construire par an dont 13 000 prévus à l'intérieur des CDT

En bref,

Quelle que soit la position des uns et des autres et au vu de l'ampleur de la crise du logement en Ile-de-France, il apparaît nécessaire que les acteurs publics franciliens se saisissent de l'opportunité qui s'ouvre aujourd'hui avec :

- le renforcement du rôle stratégique de la Région qui va co-élaborer avec l'Etat un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) dans le cadre de la mise en œuvre du schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) nouvellement approuvé,
- l'émergence d'une gouvernance métropolitaine qui sera dotée de véritables pouvoirs d'action en matière d'habitat,
- l'achèvement de la carte intercommunale francilienne en 2^{ème} couronne avec de nombreuses intercommunalités qui auront compétence en matière d'habitat,
- l'existence de contrats de développement territorial (CDT) qui peuvent constituer de véritables points d'appui à la construction et contribuer à près de 60% des 70 000 logements par an. Si les objectifs des 22 CDT sont respectés, ceux-ci devraient permettre de construire plus de 40 000 logements par an dont 21 000 en 1^{ère} couronne, 13 000 en 2^{ème} couronne (dont 8 000 sur le plateau de Saclay) et 6 000 à cheval entre 1^{ère} et 2^{ème} couronne.
- Le « plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement » annoncé par l'Etat.

Cependant, si cette dynamique peut et doit être profitable à l'Ile-de-France, il est nécessaire de regarder les difficultés en face. En matière de gouvernance de l'habitat au sens large, la MGP, au-delà des réponses qu'elle peut apporter sur Paris/1^{ère} couronne, ne pourra pas tout régler, surtout à court terme et principalement en 2^{ème} couronne. L'émergence de la MGP pose la question de son articulation concrète avec les autres acteurs publics et notamment la Région. Son émergence soulève aujourd'hui un grand nombre d'interrogations et certains débats restent encore ouverts. Il s'agit de ne pas éluder ces difficultés si l'on souhaite la réussite de l'entreprise métropolitaine.

3. Des interrogations qui demeurent et des débats qui restent ouverts

Pour le Ceser d'Ile-de-France, il ne s'agit pas ici d'être « pour ou contre » la MGP. Cette question a déjà été tranchée par la loi. De plus, le Ceser soutient la reconnaissance du fait métropolitain en Ile-de-France.

Cependant, force est de s'interroger sur un certain nombre d'éléments, à la fois en ce qui concerne les dispositifs de mise en place de la métropole en elle-même et plus spécifiquement sur les conséquences immédiates dans le domaine de l'habitat et notamment de la construction. Enfin, au-delà des schémas institutionnels et des liens de compatibilité prévus par la loi MAPTAM, la question de l'articulation concrète entre l'action de la future MGP et de celle de la Région Ile-de-France en matière d'habitat se pose de manière cruciale.

NDLR : Toutes ces réflexions s'inscrivent en amont des débats parlementaires prévus pour fin 2014 - début 2015 et qui visent à rediscuter l'article 12 de la loi MAPTAM.

A. La MGP : des interrogations quant à sa mise en oeuvre

Le périmètre de la future métropole

Comme vu précédemment, selon la loi MAPTAM, la MGP représentera entre 6,7 et 7,7 millions d'habitants, soit plus de la moitié de la Région Ile-de-France et regroupera 170 communes au maximum :

- 124 communes (Paris + 1^{ère} couronne) intégrées à la MGP au 1^{er} janvier 2016.
- 46 communes limitrophes de la 1^{ère} couronne qui auront le choix d'y adhérer.

Le périmètre de la MGP correspond donc plus à un découpage basé sur des limites administratives existantes (communes, départements) que sur un périmètre correspondant à la réalité urbaine de Paris (ex : unité urbaine de Paris¹⁹) ou correspondant à la vie réelle des habitants et de ceux qui y travaillent (ex : aire urbaine de Paris²⁰). A cet égard, les échanges du séminaire du CNAM – LGU – IAU ÎdF du 19 décembre 2013²¹ ont bien montré que dans l'histoire des débats autour du « Grand Paris », la logique des périmètres institutionnels était souvent moins liée à la réalité géographique, sociale, technique ou économique de l'Ile-de-France qu'aux enjeux politiques et aux rapports de force entre institutions en présence.

La gouvernance de la future métropole

Selon la loi MAPTAM, la MGP sera administrée par un **conseil métropolitain** composé d'un conseiller désigné par commune et d'un conseiller supplémentaire pour chaque commune par tranche de 25 000 habitants, soit une assemblée élue de 337 à 405 sièges maximum.

La métropole sera également organisée en « territoires » administrés par des « **conseils de territoire** ». Ces conseils seront composés des conseillers de la métropole représentant les communes du territoire ainsi que, pour chaque commune du territoire, d'autant de conseillers de territoire supplémentaires qu'elle désigne de conseillers métropolitains (le conseil de territoire de Paris est quant à lui composé des membres du conseil de Paris).²²

¹⁹ Unité urbaine : La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

²⁰ Aire urbaine : Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

²¹ Source : IAU IdF, Note rapide n°648, mars 2014

²² Exemple : Une commune de 27 000 habitants aura au sein du conseil de la métropole, un représentant issu du conseil municipal auquel s'ajoutera un représentant par tranche de 25 000 habitants. Elle aura donc 2 conseillers au conseil de la métropole. Ses représentants seront multipliés par 2 au conseil de territoire. Ils seront alors 4 conseillers pour cette instance.

La loi MAPTAM, prévoit également la mise en place de deux instances consultatives au sein de la gouvernance métropolitaine :

- Une **assemblée des maires** de la Métropole du Grand Paris, composée de l'ensemble des maires des communes situées dans le ressort territorial de la métropole. Elle se réunit au moins une fois par an pour débattre du programme d'actions et du rapport d'activité de la métropole. Elle formule des avis et des recommandations qui sont transmis au conseil de la métropole. L'assemblée des maires est convoquée par le président de la métropole, qui en est le président de droit (de 124 à 170 membres).
- Un **conseil de développement** réunit les partenaires économiques, sociaux et culturels de la Métropole du Grand Paris. Il est consulté sur les principales orientations de la MGP. Il formule également des propositions concernant l'association des habitants à l'élaboration du projet métropolitain.

Le statut juridique des « territoires »

La loi MAPTAM prévoit que la MGP soit organisée en « territoires » de 300 000 habitants minimum. Ces « conseils de territoire » seront chargés d'administrer les offices publics de l'habitat (OPH) de la métropole et de porter la politique de la ville. **Leur statut et l'étendue de leur pouvoir fiscal (et donc leur « parenté » avec les EPCI actuels de 1^{ère} couronne) font aujourd'hui l'objet de débats au sein des élus locaux franciliens.** Ces débats devraient se dénouer fin 2014 – début 2015 autour de la rediscussion de l'article 12 de la loi MAPTAM. Ce sujet est central car de lui découle la philosophie même de la future métropole : une métropole une et indivisible avec des « territoires » à l'autonomie limitée (« métropole intégrée ») ou une métropole constituée de « territoires » à forte autonomie, proches des EPCI actuels (« métropole confédérée »).

La loi telle que votée actuellement prévoit que les EPCI existants ne peuvent pas être sectionnés et doivent donc servir de base insécable aux futurs territoires. Aujourd'hui, seuls trois d'entre eux : Plaine Commune, Grand Paris Seine Ouest (GPSO) et Est Ensemble atteignent le seuil critique pour devenir des « territoires », les autres feront donc l'objet de regroupements pour atteindre le seuil minimal de 300 000 habitants.

Le processus de transfert des compétences

En ce qui concerne les compétences, le schéma actuel de leur transfert prévu par la loi MAPTAM indique qu'au 1^{er} janvier 2016, les compétences détenues par les ex-EPCI (désormais dissous) seront transférées à la MGP qui conservera les compétences « métropolitaines »²³ mais, à son tour, restituera les autres compétences « non métropolitaines » aux communes (dite compétences « orphelines »). Les communes devront donc à nouveau exercer les compétences optionnelles ou autres qu'elles avaient transférées à leur EPCI. Pour leur permettre d'exercer ces compétences, la loi prévoit quatre possibilités de mutualisation des communes: conventions, services communs, syndicat, entente.

Face aux difficultés notamment temporelles que cela va poser (nécessité de mettre d'accord et de faire délibérer toutes les communes concernées), il est prévu une « mesure transitoire » de 2016 à 2018 permettant aux conseils de territoires d'exercer ces compétences dans l'attente des délibérations communales relatives à leur transfert.

NDLR : La résolution du Conseil des élus de la mission de préfiguration de la MGP du 08/10/2014 vise à faire évoluer significativement le texte initial de la loi MAPTAM sur ces deux derniers points.

²³ Rappel des 5 compétences métropolitaines : aménagement de l'espace, politique locale de l'habitat, politique de la ville, développement économique-social-culturel, environnement et cadre de vie

Quelques interrogations :

Le périmètre de la MGP tel que défini par la loi MAPTAM ne doit pas faire naître de nouveaux déséquilibres.

Le périmètre géographique finalement retenu pour la MGP (Paris/1^{ère} couronne essentiellement) recouvrira seulement 37% de l'unité urbaine parisienne et représentera plus de la moitié de la population régionale²⁴. De fait, la 2^{ème} couronne et par conséquent toute une part de l'unité urbaine parisienne (63%) se retrouve en dehors. C'est donc un nouvel acteur public au poids très important qui émerge au cœur de l'Île-de-France mais qui ne recouvrira ni la totalité de l'unité urbaine parisienne (ou « agglomération parisienne ») et encore moins la totalité de l'aire urbaine parisienne (correspondant peu ou prou au territoire régional).

Lors du premier avis sur l'acte III de la décentralisation²⁵, le Ceser avait alors considéré que l'aire urbaine de Paris – recouvrant la quasi-totalité de la région - constituait un territoire de projet pertinent au regard des attentes de nos concitoyens qui y vivent et y travaillent. Le Ceser avait alors regretté que l'existence et les problématiques spécifiques de cette aire urbaine parisienne, qui constitue un territoire de vie pour ses habitants, n'aient pas été prises en compte dans le projet de loi.

Points de vigilance :

Le périmètre de la MGP posera inévitablement la question de l'égalité de traitement entre l'intérieur et l'extérieur de la MGP dans nombre de domaines. La problématique centre-périphérie risque de s'ajouter à la problématique est-ouest en termes d'action publique. La Région devrait se retrouver naturellement en position de garant de cette égalité de traitement. En ce qui concerne la production de logements par exemple, comme nous verrons plus loin - et même si l'effort de construction en 2^{ème} couronne est fortement concentré sur Saclay - la 2^{ème} couronne est autant concernée que Paris/1^{ère} couronne et l'action des différents acteurs publics devra impérativement se coordonner.

Quelle efficacité pour la future gouvernance de la métropole ?

Les instances de gouvernance de la MGP sont multiples : un conseil métropolitain, des conseils de territoire, une assemblée consultative des maires, un conseil de développement consultatif...

Points de vigilance :

Il s'agira de faire en sorte que la concentration des pouvoirs en un seul EPCI de 6,7 à 7,7 millions d'habitants garantisse une meilleure prise en compte de l'ensemble des questions de la vie quotidienne des habitants, de la qualité de leur cadre de vie et de l'habitat et que son action soit opérationnelle.

Attention à l'empilement des instances décisionnelles, consultatives, etc... L'essentiel étant que la métropole puisse fonctionner efficacement et de manière la plus claire, la plus démocratique qui soit et que son action soit lisible par les citoyens. L'éloignement des citoyens du processus d'élaboration des politiques publiques, déjà très important, constitue un risque non-négligeable. Quelle place pour les habitants au sein du futur Conseil de développement de la métropole ?

Quel réalisme pour le processus de transfert proposé aujourd'hui par la loi ?

Les EPCI de 1^{ère} couronne sont des structures récentes et ont mis en place des services, développé des politiques. Ces services préalablement dispensés par les EPCI seront-ils maintenus et financés dans de bonnes conditions ? Les questions demeurent en la matière.

²⁴ Source : IAU IdF, Note rapide n°644, mars 2014

²⁵ Source : Rapport et avis du Ceser Île-de-France, Premier avis sur les projets de loi constitutifs de l'Acte III de la décentralisation - Jean-Michel PAUMIER – 10 juillet 2013

Seront-ils maintenus à l'échelle de « territoires » calqués plus ou moins sur les actuels EPCI, étendus à toute la MGP ou redescendront-ils à l'échelle communale ? Dans ce dernier cas et selon les termes de la loi, les communes pourraient être amenées à recréer des syndicats intercommunaux ou encore passer des conventions ou des ententes.

Points de vigilance :

La question des acquis des EPCI de 1^{ère} couronne, de l'avenir de leurs politiques et des services qu'ils ont mis en place tout comme la question du devenir de leurs agents sont autant de points essentiels à clarifier par la mission de préfiguration de la MGP.

Le processus de transfert des compétences proposée par la loi est particulièrement complexe et la question du réalisme de ce processus de va et vient des compétences se pose.

Le risque est bien présent de rajouter des niveaux administratifs supplémentaires et de perdre ainsi du temps et de l'énergie à l'élaboration de cette nouvelle organisation. Attention à ne pas rajouter au final des couches là où on prétendait en diminuer le nombre.

Les « conseils de territoire » ont désormais une existence de par la loi mais leur statut juridique reste à préciser afin de leur permettre d'exercer toutes les compétences qui leur seront dévolues au sein de la MGP: OPH et politique de la ville notamment. En sachant que la plupart de ces « territoires » sont à créer (seuls 3 EPCI actuels peuvent prétendre à devenir automatiquement « territoire »), seront-ils en mesure de porter de manière transitoire les compétences « orphelines », de porter les nouveaux contrats de villes et d'administrer concrètement les OPH de la métropole telle que la loi le prévoit dès 2016 ?

Quid de l'évolution d'autres acteurs comme les EPL ?

L'association des forces vives sociales, économiques et associatives de la région sera un gage de réussite de la construction métropolitaine.

D'aucuns pensent que la création de la MGP s'est faite dans la rapidité et sans véritable concertation avec les forces vives, sociales, économiques et associatives de la région. Dans ces conditions, s'il n'y est pas apporté de corrections et des moyens, cela ne risque-t-il pas d'être contre-productif ?

B. Le risque réel d'une « période blanche » dans le domaine de l'habitat

Du financement du logement (notamment social):

Les collectivités régionales et départementales sont entrées dans la vie quotidienne des Franciliens au cours des 50 dernières années pendant lesquelles leur action en faveur de l'habitat au sens large s'est renforcée. Quand bien même la compétence « logement » ne faisait pas partie de ses attributions premières, la Région Ile-de-France a souhaité investir 1Md € sur toute la dernière mandature et tout autant dans la rénovation urbaine de 2007 à 2013. En 2014, le budget régional présentait une action en faveur du logement et de l'habitat totale à hauteur de 173 M€ en investissement (financement du logement social, du logement étudiant, aide aux copropriétés dégradées...), sans compter les 78 M€ d'investissement de renouvellement urbain ni les financements en faveur de l'hébergement, de la rénovation énergétique dans les bâtiments, ni les NQU.

Pour ce qui concerne la seule production de logements sociaux en 2013, la Région Ile-de-France a participé à hauteur de 126 M€ selon la DRIHL, soit 15% du total des subventions (cf tableau ci-après). Même s'ils participent de manière inégale, les départements investissent également fortement dans la construction sociale, l'amélioration de l'habitat, la rénovation des quartiers et gèrent tout particulièrement les fonds de solidarité logement

(FSL) à destination des ménages en difficulté pour faire face à leurs dépenses de logement. En ce qui concerne la construction sociale en 2013, le département du Val de Marne qui est le département, qui contribue le plus hors Paris, a investi près de 15 M€²⁶.

Les discours prononcés par le premier ministre les 8 avril, 16 septembre et 13 octobre 2014 annonçant notamment la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements, la suppression des conseils « départementaux » de 1^{ère} couronne notamment à l'horizon 2020 questionne fortement l'avenir de leur action dans le domaine de l'habitat et même leur avenir tout court en ce qui concerne les départements, y compris en 2^{ème} couronne.

Les EPCI, au nombre de 113 en Ile-de-France dont 19 sur la 1^{ère} couronne, sont apparus plus récemment dans la vie des Franciliens et ont pu permettre d'améliorer la vie des habitants par la mise en commun et la création de services publics nouveaux. Ils sont le fruit d'années de débats, de construction collective, de concertation entre des villes et leurs directions élues qui, pour la plupart, ne travaillaient pas ensemble auparavant et pouvaient parfois avoir des orientations différentes. Dans le cadre de leur compétence obligatoire « équilibre social de l'habitat », les communautés d'agglomérations ont élaboré des programmes locaux de l'habitat (PLH), fruit d'un important travail de concertation et point d'appui essentiel pour la construction de la métropole et de sa future gouvernance du logement. En termes de financements en 2013, la totalité des EPCI franciliens ont investi 12,5 M€ dans la production de logement social, dont 4 M€ pour les EPCI de 1^{ère} couronne.

La création d'un EPCI unique impliquant la disparition de 19 EPCI en 1^{ère} couronne (16 communautés d'agglomération et 3 communautés de communes), dès le 1^{er} janvier 2016 pose des questions quant à l'avenir de ces financements.

Financement des opérations du parc social en Ile-de-France en 2013 (Bilan CRHL 2013)

dépt	SUBVENTION ÉTAT	SUBVENTION PEEC	SUBVENTION REGION	SUBVENTION DEPARTEMENT	SUBVENTION COMMUNE	SUBVENTION EPCI	SUBVENTION AUTRES	PRET PRINCIPAL	PRETS PEEC	PRETS AUTRES	FONDS PROPRES	TTC FINANCE
75	80 845 748	51 666 000	23 996 364		210 354 855		15 710 638	562 926 643	24 447 312	31 539 933	45 699 990	1 047 187 483
92	20 808 029	22 742 161	17 634 260	7 763 919	19 928 813	2 020 600	4 600 454	373 827 146	24 814 049	15 789 374	56 433 626	566 362 431
93	23 321 965	20 196 410	14 179 799	1 448 250	4 336 922	949 803	2 727 608	359 903 981	50 415 361	43 878 097	61 470 527	582 828 724
94	24 234 290	21 029 854	19 161 020	14 792 519	15 233 629	867 802	5 764 999	302 847 661	30 652 535	32 488 011	54 162 020	521 234 340
77	19 286 633	14 427 012	15 139 434	200 000	564 000	2 683 624	3 241 843	255 902 078	35 084 786	11 317 980	59 456 565	417 303 954
78	16 776 188	19 749 456	9 991 746	2 087 148	4 007 490	2 224 218	1 357 418	277 537 942	38 152 715	39 041 618	60 163 838	471 089 778
91	20 042 739	16 463 634	16 625 647	5 114 924	1 978 598	1 234 218	3 050 507	285 974 579	23 671 000	35 784 296	51 057 232	460 997 374
95	15 579 302	13 466 767	9 612 236	2 844 345	895 355	2 556 535	3 201 000	211 913 590	25 798 557	17 459 733	40 265 512	343 592 932
IDF 2013	220 894 894	179 741 294	126 340 506	244 605 961	46 944 806	12 536 800	39 654 467	2 630 833 621	253 036 315	227 299 041	428 709 310	4 410 597 016

Le bouleversement institutionnel qui devrait s'opérer à partir de 2016 va faire bouger les lignes du financement du logement et notamment du logement social (disparition de certains acteurs, changement de gouvernance d'autres...) au risque de créer une période de trouble, qu'il s'agira d'anticiper, au sein de la gouvernance globale du logement en Ile-de-France.

²⁶ Source : Bilan 2013 - CRHL

De la construction :

La question du rythme de construction des logements est profondément liée à la clarté de la gouvernance globale du logement en Ile-de-France, aussi bien stratégique, prescriptive qu'opérationnelle.

En effet, cette gouvernance, qui doit porter sur l'ensemble des catégories de logements²⁷, doit être stabilisée pour que les objectifs puissent être atteints, aussi bien en ce qui concerne le logement social que le parc privé.

Les observateurs et partenaires rencontrés évoquent presque tous le risque d'une « période blanche » de la construction plus ou moins longue du seul fait de l'annonce et de la mise en place de la MGP et du bouleversement institutionnel actuel. Il ne s'agit en aucun cas de dire que les lignes ne doivent pas bouger, cependant, des freins réels existent à court terme et sont à prendre en compte. En effet, pour construire, investir, garantir les emprunts il faut du temps, environ de deux à six ans (recours juridiques éventuels, question de la collectivité de tutelle qui doit garantir les emprunts). D'ores et déjà, certains EPCI signalent des difficultés à obtenir les emprunts nécessaires à leur action du fait de leur disparition annoncée²⁸.

L'AORIF exprime de fortes inquiétudes concernant l'éventualité de cette « période blanche » de construction. Aujourd'hui, selon elle, la construction d'environ 10 000 logements (5 000 en 2014 et 5 000 en 2015) est menacée sous l'effet de la conjonction de deux phénomènes :

- La vente en état futur d'achèvement (VEFA)²⁹
- L'absence de délivrance des permis de construire (suite au renouvellement des équipes municipales consécutif aux élections de mars 2014).

Traditionnellement, les années d'élections sont plus attentistes selon l'AORIF, mais la conjonction actuelle de plusieurs facteurs comme la crise économique, le renouvellement des équipes municipales consécutif aux élections de mars 2014 ou les bouleversements institutionnels amplifie fortement le phénomène, mettant même en péril la construction de 5 000 logements prévus dès 2014.

De plus, pour tous les acteurs rencontrés, les deux à trois années qui viennent sont des années charnière, du fait des annonces nationales et notamment dans le parc social avec le pacte HLM dont les objectifs en Ile-de-France sont ambitieux³⁰. En Ile-de-France, les partenaires du pacte se sont donc engagés à augmenter la production de logements sociaux de façon à atteindre à minima les objectifs arrêtés par le CRHL du 10 décembre 2013, à savoir :

- financement de 30 000 à 32 000 logements sociaux en 2014,
- financement de 32 000 à 37 000 logements sociaux en 2015.³¹

La mise en place des nouveaux schémas et plans prévus par la loi MAPTAM et qui sont des outils censés permettre de débloquer la production (SRHH, PMHH, PLU métropolitain), prendra inévitablement plusieurs années. C'est donc une période d'incertitude qui s'ouvre alors même que les divers acteurs, notamment dans le logement social sont tombés d'accord pour accélérer la production dans les 3 années à venir.

²⁷ En 2014, les objectifs de construction ne seront pas atteints et le Ceser a témoigné à plusieurs reprises de la nécessité d'une action sur toute la chaîne du logement, tout en soulignant l'importance du parc privé locatif en Ile-de-France.

Selon le rapport du Ceser relatif à la relance du logement pour les ménages à revenus moyens : nécessité de produire 10 000 logements intermédiaires / an pendant 10 ans, nécessaires pour recréer de la mobilité dans le parcours résidentiel des ménages.

²⁸ Source : Audition Paris Métropole

²⁹ Achat sur plan avant construction

³⁰ Source : Accord francilien de mise en oeuvre du Pacte national du 8 juillet 2013, d'objectifs et de moyens pour la mise en oeuvre du plan d'investissement pour le logement - Etat, Région, AORIF, CDC, UESL - 2014

³¹ Ces objectifs s'entendent hors programme de reconstitution ANRU. La répartition visée entre produits s'établirait ainsi : 40% PLUS, 25% PLAI, 35% PLS.

Quelques interrogations :

Quelle garantie pour les financements indispensables à la construction de logement dans le cadre du bouleversement institutionnel annoncé ?

Si les autres financeurs ne peuvent plus financer, l'Etat et la MGP - pour ce qui la concerne – sont-ils prêts à garantir que les montants d'investissement ne diminueront pas ?

En 2013³², pour la construction de logement social, les subventions se sont élevées à:

- **126 M€ pour la Région** dont 74 M€ pour Paris/1^{ère} couronne et 52 M€ pour la 2^{ème} couronne.

- **34 M€ pour les départements hors Paris** dont 24 M€ pour 1^{ère} couronne et 10 M€ pour la 2^{ème} couronne.

- **12,5 M€ pour les EPCI** dont 3,8 M€ pour la 1^{ère} couronne et 8,7 M€ en 2^{ème} couronne.

La perspective du bouleversement institutionnel annoncé (suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements, probable disparition des départements à l'horizon 2020, disparition des EPCI de 1^{ère} couronne ? restrictions budgétaires pour les collectivités locales...) fait peser un doute sur la pérennité de **160-170M€** : la Région pourra-t-elle continuer à financer au même niveau ? les départements vont-ils disparaître et si oui, leurs dépenses seront-elles compensées et par qui ? Les EPCI de 1^{ère} couronne vont également disparaître. La question de la garantie de ces financements est centrale d'autant que l'objectif de 70 000 logements par an dont 30% de logements sociaux n'est déjà jamais atteint.

L'annonce d'un **nouveau report des élections régionales (à décembre 2015)** est également de nature à prolonger la période d'incertitude et de risque d'inertie au sein d'une assemblée qui va vivre une nouvelle « dernière année » de mandat.

En termes de compétences, se pose également la question du devenir et du portage du **fonds de solidarité logement (FSL)** aujourd'hui porté par les départements, dès lors que les conseils départementaux seraient supprimés.

Une période de bouleversement institutionnel s'ouvre à l'heure même où l'Ile-de-France traverse une très longue et grave crise du logement et où les acteurs du logement social notamment, se sont engagés autour d'objectifs clairs sur les 3 prochaines années. Eviter l'attentisme par tous les moyens possibles doit être l'objectif des élus et des acteurs franciliens ayant bien conscience que l'urgence à construire est toujours là. Quelle continuité de l'action publique en matière d'habitat (respect des engagements pris dans les PLH, PLU, projets en cours...) et comment la garantir en cette période de bouleversement institutionnel ? Des formes de contractualisation adaptées sont-elles envisageables ?

³² Source : Bilan 2013 - CRHL

C. Une politique de l'habitat qui ne doit pas être à deux vitesses en Ile-de-France

Sur son périmètre et selon les termes de la loi, la MGP aura les moyens d'instaurer une gouvernance du logement particulièrement volontaire et structurée comme nous l'avons vu précédemment. En effet, la loi MAPTAM a prévu un certain nombre de dispositions qui sont censées donner à la MGP tous les outils nécessaires pour agir et franchir un cap en matière de production de logements, notamment grâce à des marges d'action très importantes et un outillage très complet qui va de la planification jusqu'à l'opérationnel.

Au-delà des outils de planification tels que le SCOT/PLU (métropolitain ?) ou le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) et qui constitueront des cadres d'action solides, de nombreuses autres prérogatives opérationnelles seront données à la MGP : financement et actions en faveur du logement social et des personnes défavorisées, amélioration et réhabilitation de l'habitat, accueil des gens du voyage ou encore de nombreux outils pour la mise en œuvre du PMHH (programmes d'aménagement et de logement ; ZAC et délivrance d'autorisations d'urbanismes ; procédure d'intérêt général).

« Afin de favoriser la construction de logements neufs, la réhabilitation des logements anciens et la résorption de l'habitat indigne » - car c'est bien là que réside l'un des objectifs essentiels de la création de la MGP - la loi MAPTAM prévoit également que l'Etat puisse déléguer à la nouvelle métropole des compétences clef. Il s'agit de l'attribution des aides au logement locatif social, de l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé, de la garantie du droit à un logement décent avec délégation de tout ou partie des réservations de l'Etat, de la mise en œuvre de procédure de réquisition avec attributaire ou encore de la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement.

Sur le périmètre de la MGP, nous assisterons donc à une forte concentration de la plupart des outils publics utiles à la résorption de la crise du logement en région capitale entre les mains d'un opérateur unique : la métropole.

En ce qui concerne la 2^{ème} couronne, la loi MAPTAM prévoit l'achèvement de l'intercommunalité dans tous ses départements (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val d'Oise) par le biais d'un projet de schéma régional de coopération intercommunal arrêté en avril 2015. Au sein de cette 2^{ème} couronne, les EPCI inclus dans l'unité urbaine³³ de Paris devront atteindre le seuil minimal de 200 000 habitants. Les communautés d'agglomération ainsi formées permettront certainement une montée en compétence sur les questions d'habitat puisque la compétence « équilibre social de l'habitat » est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération.

Quelques interrogations :

En 2012³⁴, le Ceser estimait nécessaire de doter la région francilienne d'une autorité régionale avec de véritables compétences dédiées afin « d'influer sur tous les facteurs de la production de logements et pour tous types de logements (parc existant et parc à construire) en intervenant en matière de planification, de définition des règles d'urbanisme, d'acquisition de réserves foncières, de distribution de financement et de territorialisation des catégories de logements ». Le Ceser suggérait alors que la gouvernance de cette instance soit assurée par l'Etat et toutes les collectivités territoriales de la région et qu'elle puisse y associer les

³³ Unité urbaine (au sens INSEE) : commune ou ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

³⁴ Source : Avis du Ceser Ile-de-France *La gouvernance du logement en Ile-de-France* - Michel SENECHAL – 20 juin 2012

partenaires sociaux et les organisations professionnelles. Cette instance aurait couvert à terme, l'ensemble du territoire régional et aurait pu être créée par étapes.

Après avoir soutenu la nécessité de créer une autorité organisatrice du logement (AOL) à l'échelle régionale, la MGP apparaît comme une sorte d'autorité organisatrice du logement « de fait », mais concernant uniquement le périmètre de Paris et de la 1^{ère} couronne.

Or, aujourd'hui, la production de logement en 2^{ème} couronne est plus dynamique que celle de Paris/1^{ère} couronne³⁵. Il s'agira d'être attentif à ce que la concentration nouvelle de moyens et d'outils sur Paris/1^{ère} couronne (création de la MGP, présence de la plupart des CDT et quasi-totalité du réseau Grand Paris Express) ne se fasse pas au détriment de l'accompagnement de la construction de logements en 2^{ème} couronne. Pour rappel, selon la territorialisation de l'offre de logements (TOL), **la moitié de la construction annuelle des 70.000 logements incombera à la 2^{ème} couronne** (dont 13 000 au sein des CDT de 2^{ème} couronne comme vu précédemment).

Au vu de la parité de ces objectifs, n'y a-t-il pas un risque de « sur-outillage » de la MGP en matière de gouvernance du logement alors que la 2^{ème} couronne reste « sous-outillée » ? Quid de l'équilibre de la gouvernance du logement entre l'extérieur et l'intérieur de la métropole ?

Le CRHH co-piloté par l'Etat et la Région et le futur SRHH devront impérativement garantir la bonne articulation entre les politiques en dedans et en dehors de la MGP.

En bref,

Au final, le « big bang » institutionnel proposé par l'acte III de la décentralisation et en particulier l'émergence de la MGP ne va pas sans poser de nombreuses questions auxquelles il sera nécessaire de répondre (très) rapidement. Quel paysage pour les acteurs publics franciliens et pour quelles compétences ? Quelle garantie du financement des politiques de l'habitat sur toute la région ? Quelle garantie d'éviter une panne de la construction dans une période de crise aigüe du logement et où l'objectif de 70 000 logements par an est plus que jamais d'actualité ? Quelle articulation MGP-Région en matière d'action foncière ? Quelle gouvernance effective de l'habitat qui n'ajoute pas de nouvelles inégalités territoriales à l'échelle régionale ? Quelle place pour les habitants au sein des instances de gouvernance de la métropole ?

Face à ces évolutions et face à toutes ces interrogations, la Région Ile-de-France qui s'est engagée de manière volontariste en faveur de l'habitat ces dernières années, sera amenée à réinventer son action. Il s'agit pour elle, d'évaluer les avancées qu'apporte la MGP, de prendre en compte les risques avec lucidité, de tenir compte des contraintes nouvelles et de prendre toute sa place dans la nouvelle donne territoriale.

³⁵ Logements ordinaires commencés entre 2005 et 2010 :

- 17 327 pour Paris et la 1^{ère} couronne
- 20 710 pour la 2^{ème} couronne

Sources : Insee, recensement 2006, EPLS 2009, Sítadel, enquête IAU demandeurs 2010

II/ Quels choix pour la Région en matière de politiques de l'habitat face à cette nouvelle donne ?

1. Quelques éléments de focus

Ne pouvant pas aborder tous les sujets en détail, le présent rapport s'est focalisé sur des éléments qui vont poser question à l'avenir dans les politiques de l'habitat en Ile-de-France et notamment pour la Région. Ainsi est-il paru nécessaire de faire quelques « focus » sur des points spécifiques également concernés par les évolutions actuelles : l'avenir de l'action foncière, la reconfiguration en cours des acteurs du logement social, du parc privé, de l'hébergement, de l'habitat indigne, du devenir des copropriétés dégradées ou encore du logement des jeunes et des étudiants.

A. *L'action foncière en Ile-de-France*

L'une des conditions majeures de réalisation de tous projets de construction réside :

- dans la disponibilité du foncier bâti ou non bâti,
- dans sa transformation en terrain à bâtir,
- dans les règles de construction définissant les droits à construire applicables aux terrains tels qu'ils résultent des documents de planification (SDRIF, SCOT, PLU, PLH, futur SRHH) et des règles d'urbanisme et de construction (PLU, PLH).

Ces projets de construction sont mis en œuvre dans le cadre de procédures foncières et d'aménagement sous contrôle public (expropriation, droit de préemption, concession en ZAC et hors ZAC, permis d'aménager...), dans le cadre de politiques publiques contractuelles (CPER, CDT) ou encore de dispositifs incitatifs fiscaux nationaux (dispositif Pinel, TVA).

L'Observatoire régional du foncier en Ile-de-France (ORF), association créée à l'initiative de l'Etat et de la Région Ile-de-France, regroupe élus, administrations, professionnels, acteurs de la chaîne de l'immobilier et de l'aménagement. Il a pour rôle d'observer les évolutions du marché foncier. Il a travaillé en 2014 sur le foncier du Grand Paris et la relance de l'urbanisme opérationnel

Parmi les professionnels intervenant dans la chaîne de l'aménagement et de l'immobilier, on peut citer :

L'EPFIF	Il procède à des acquisitions foncières et opérations immobilières de nature, à faciliter l'aménagement selon différentes modalités d'actions foncières : <ul style="list-style-type: none">- anticipation foncière (action à long terme) en s'engageant avant que la collectivité publique ait défini son projet,- acquisitions pré-opérationnelles (action à moyen terme) en accompagnant la définition du projet par la collectivité,- en phase de réalisation de l'opération (action à court terme) en permettant l'engagement réellement opérationnel par la vente des biens acquis aux aménageurs ou maîtres d'ouvrages des projets de construction (bailleurs sociaux, promoteurs)
L'ETAT (France Domaine) et ses établissements publics (EP) grands propriétaires fonciers (SNCF, RFF, RATP, APHP)	Ils cèdent leurs grandes emprises à des collectivités, aménageurs publics ou opérateurs privés

LES AMENAGEURS SOUS CONTROLE PUBLIC	Les opérateurs en aménagement de l'Etat : les établissements publics d'aménagement de l'Etat (EPA)	Ils sont chargés de mettre en œuvre les opérations d'intérêt national (OIN) et créés pour piloter les grands projets de l'Etat à l'échelle d'un quartier (ex : EPADESA à la Défense), d'un bassin de vie (ex : EPA de Marne la Vallée, EPPS Paris-Saclay) ou encore à l'échelle régionale (ex : AFTRP). La modernisation de ces outils a été annoncée par le Premier Ministre (discours de Créteil) notamment avec la création de Grand Paris Aménagement à partir de l'AFTRP, outil créé par Paul Delouvrier au temps des villes nouvelles et qui sera mis à disposition des collectivités et de l'Etat pour les grandes opérations d'urbanisme ³⁶ .
	Les entreprises publiques locales sous contrôle des collectivités locales (ou de leurs EPCI) : les EPL	Ce sont des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés d'économie mixte (SEM) immobilières ou d'aménagement dont le capital est mixte public/privé et qui sont au service des collectivités pour construire et gérer des logements et développer des opérations d'aménagement urbain En Ile-de-France, leur périmètre d'intervention recouvrent l'intégralité du territoire régional.
LES AMENAGEURS LOTISSEURS PRIVES ET LES PROMOTEURS	Ils achètent des terrains au secteur privé ou à l'EPFIF	
CERTAINS ORGANISMES HLM ET LEURS FILIALES	Ils sont propriétaires foncier et propriétaires de leur parc de logements	

Evolutions à venir :

Les évolutions en cours et à venir en matière de mobilisation de foncier en faveur du logement sont multiples et concernent les uns ou les autres de ces acteurs:

- Une loi de mobilisation du foncier public en faveur de la production de logements a été promulguée. La loi du 18 janvier 2013 prévoit des décotes foncières pouvant aller jusqu'à 100% sur la cession de certains sites publics appartenant à l'Etat ou ses EP afin de faciliter la production de logements. En Ile-de-France, 375 sites totalisant 800 ha de foncier sont concernés par ces décotes pour une production de 50 000 logements prévus³⁷. Cependant, fin 2014, les résultats ne semblent pas au niveau des espérances.
- Des mesures ont été annoncées par le Gouvernement afin de débloquer les droits à construire. D'après le plan de relance présenté le 29 août 2014 par le Premier ministre, les Préfets pourront à partir du 1^{er} janvier 2015 délivrer des permis de construire dans les communes ne remplissant pas leurs obligations de construction de logements sociaux. En parallèle, le même plan de relance annonce la prolongation dès l'automne 2014, des délais de validité des permis de construire de deux à trois ans. Par ailleurs, un raccourcissement des délais d'obtention des permis de construire est à l'étude³⁸.
- La loi MAPTAM dote la future MGP de compétences en matière de réserves foncières. La nouvelle MGP aura donc des compétences clairement identifiées en matière de foncier. Elle devra également proposer un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant sur son territoire, posant ainsi la question du maintien de la multiplicité des acteurs de l'aménagement déjà présents ou de leur fusion éventuelle. Il est également à noter que la mission de préfiguration de la MGP devra remettre au Gouvernement une étude sur les modalités de la mise à disposition des EPA de l'Etat présents sur le territoire de la métropole.
- Un établissement public foncier unique à l'échelle régionale est prévu par la loi MAPTAM. L'EPFIF, outil de production et de portage foncier présidé par la Région Ile-de-France - dont les deux priorités sont le logement et le développement économique - couvrira la totalité du territoire régional à partir du 1^{er} janvier 2016 selon les termes de la loi. Il constitue, et constituera encore davantage à partir de 2016, un outil puissant de l'action foncière régionale. Or, des outils fonciers efficaces sont absolument nécessaires, notamment dans le cadre du projet du Nouveau Grand Paris des transports. Même si pour le moment, l'observatoire mis en place pour suivre l'évolution des prix immobiliers et fonciers aux abords des futures gares du Nouveau Grand Paris,

³⁶ Source : Les Echos – 17/09/2014

³⁷ Source : IAU IdF, Note rapide n°619, avril 2013

³⁸ Mission confiée au Préfet Jean-Pierre DUPORT. Les conclusions devraient être rendues à la fin de l'automne 2014.

n'a pas encore perçu de frémissements à la hausse des valeurs foncières³⁹, l'effet d'augmentation des prix est prévisible et l'action régulatrice sur le foncier, notamment autour des gares, sera nécessaire. Le Gouvernement a annoncé le 13 octobre 2014, un plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement concernant 5 sites prioritaires situés autour des gares du « Nouveau Grand Paris ». Quinze autres devraient suivre.

L'EPFIF constitue le principal outil d'action régionale d'acquisition de foncier. De quelle ambition et de quelle stratégie à court, moyen et long terme sera doté le nouvel EPFIF unifié ? L'anticipation en matière d'acquisition foncière au sein des CDT et aux abords des gares sera-t-elle une de ses priorités ? Quelle politique à plus long terme hors de la MGP et sur quels périmètres : OIN, OAIM, opérations inscrites dans le CPER (politique de la ville), grands sites opérationnels définis par le SDRIF, par le futur SRHH, autres ? Pour quelles catégories de logements : sociaux et très sociaux (notamment PLAI adapté), intermédiaires ?

B. Les organismes de logements sous contrôle public

En Ile-de-France, 1 200 000 logements locatifs sociaux sont gérés par 170 organismes de logement social dont les statuts peuvent être différents⁴⁰ : offices publics de l'habitat (OPH), entreprises sociales pour l'habitat (ESH ou S.A. d'HLM), sociétés coopératives d'Hlm, SACICAP⁴¹ ou encore entreprises publiques locales (EPL). Ce parc représente 23 % des résidences principales et 50 % de ce parc social est concentré sur 5 % des communes. La demande enregistrée de logements sociaux s'élève à 550 000 ménages en Ile-de-France⁴². Les 61 OPH d'Ile-de-France – dont la gouvernance dépend des collectivités locales - représentent 43% du parc HLM francilien. Les 59 ESH d'Ile-de-France - dont l'actionnariat est majoritairement privé - représentent 50% du parc HLM francilien et les EPL ainsi que les autres structures se partagent 7% du parc⁴³.

Un vaste mouvement de regroupement des ESH se développe. Il n'est pas nouveau mais s'est accéléré sur la dernière période. Il s'effectue notamment à la faveur du regroupement des CIL⁴⁴. Ces fusions et regroupements ne se font pas (nécessairement) sur des bases territoriales, géographiques ou de bassins d'emploi mais obéit à des règles plus concurrentielles. Cela modifie de manière importante le paysage du logement social.

Pour rappel, la grande majorité des 61 OPH franciliens actuels est rattachée aux communes⁴⁵. Ces offices constituent des outils de proximité indispensables dans les villes. Nombre de ces OPH font preuve d'un très grand dynamisme. D'autres rencontrent des difficultés de financement, de vieillissement du parc, de stagnation de la construction neuve ou encore de pertinence d'échelle.

Du côté des EPL, ce sont en tout 161 structures qui opèrent en Ile-de-France⁴⁶. Elles sont le fruit d'une histoire liée à leurs territoires d'origine et aux collectivités qui les ont créées. Avec plus de 3 300 mises en chantiers en 2012 et 181 000 logements gérés, les EPL participent pleinement à l'effort collectif pour atteindre l'objectif régional de 70 000 nouveaux logements par an. Actuellement l'actionnariat public des EPL tous secteurs confondus pèse 81%, se répartissant entre communes (49%), départements (12%), structures intercommunales

³⁹ Source : Rapport de groupe de travail de l'ORF, Le Foncier du Grand Paris : comment le mobiliser ? juin 2014

⁴⁰ Source : Note rapide de l'IAU n°663, octobre 2014

⁴¹ SACICAP : Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété

⁴² Source : AORIF, Bilan 2013 – CRHL

⁴³ Source : Note rapide de l'IAU n°663, octobre 2014

⁴⁴ CIL : Comité interprofessionnel du logement (cf. Action logement)

⁴⁵ Les 61 OPH en Ile-de-France

- 55 communaux ou intercommunaux (48 communaux + 7 intercommunaux)

- 6 départementaux (dont 1 interdépartemental) - Source : Fédération nationale des OPH

⁴⁶ Source : Fédération des EPL septembre 2013

(11%), Région Ile-de-France (8%), l'actionnariat privé représente quant à lui le solde soit 19%.

Les évolutions à venir :

Aussi bien les OPH que les EPL – tous deux outils importants dans la production de logement en Ile-de-France – sont concernés par les évolutions législatives récentes.

En ce qui concerne les OPH⁴⁷ :

Selon la fédération nationale des OPH, la conjugaison des lois MAPTAM et ALUR auraient pour conséquence sur le périmètre de la MGP :

- Le rattachement des offices intercommunaux à la MGP dès le 1^{er} janvier 2016. 2 offices sont concernés.
- Le rattachement des offices communaux à la MGP 4 ans après sa création, soit le 1^{er} janvier 2020. 44 offices sont concernés.

Ces OPH rattachés à la MGP seraient administrés par les « conseils de territoires ». Il s'agit là d'un sujet de préoccupation, notamment du fait que ces « conseils de territoire » n'ont pour l'instant aucune existence concrète. Seront-ils en mesure d'administrer concrètement les OPH de la métropole telle que la loi le prévoit? Ira-t-on vers une aggravation de la « période blanche » ?

En 2^{ème} couronne, et notamment dans le cadre de l'achèvement de la carte intercommunale, la question va également se poser pour 9 OPH communaux ou intercommunaux, dont 2 sont par ailleurs potentiellement concernés par l'extension du périmètre de la MGP (Versailles et Argenteuil-Bezons).

La Région se veut solidaire, intégrée mais proche des familles et de leurs préoccupations. Dès lors cette (r)évolution essentielle des outils de construction sociale, de gestion de proximité et d'entretien du patrimoine des logements sociaux peut-elle laisser la Région indifférente tant pour le patrimoine concerné par la MGP que celui de la 2^{ème} couronne ? N'y-a-t-il pas à réfléchir sur ce travail nécessairement fin pour l'évolution de l'habitat et des quartiers, sur les outils de concertation ?

En ce qui concerne les EPL⁴⁸ :

En 1^{ère} couronne ce ne sont pas moins de 103 EPL tous secteurs d'activités confondus qui sont directement concernées par la création de la MGP, la disparition des 19 intercommunalités et la nouvelle répartition des compétences entre collectivités locales.

Pour les seuls secteurs de l'aménagement et de l'habitat, le périmètre de la future MGP comprend 40 EPL d'aménagement et 29 SEM immobilières comptant à leur capital social les trois départements de petite couronne, des intercommunalités et des communes. Avec la réforme sur l'achèvement de la carte intercommunale, 58 EPL de grande couronne seront impactés dont 25 en aménagement et 15 en logement. Au regard des évolutions institutionnelles en cours, la question de l'avenir des participations détenues au sein des EPL par les intercommunalités, par les départements, se pose. Il en va de l'avenir immédiat des projets portés par ces bras opérationnels des collectivités.

Quelle stratégie adopteront la Région, la MGP et ses territoires, les nouveaux EPCI hors MGP, quant à leurs prises de participations dans ces sociétés et selon quelles modalités de gouvernance? Quelle stratégie adoptera l'Etat pour ses EPA et avec quelle structure financière ? Eu égard aux enjeux régionaux en termes de logement comment les EPL immobilières et d'aménagement proches des territoires poursuivront-elles pleinement leurs actions à court et moyen terme pour accompagner les collectivités locales dans leurs projets opérationnels alors qu'elles produisent de manière significative du logement en Ile-de-France?

⁴⁷ Source: Fédération nationale des OPH

⁴⁸ Source : Fédération des EPL, septembre 2013

C. L'action pour le logement intermédiaire et le parc privé

Le parc locatif intermédiaire, outre son insuffisance, est de fait inadapté à la demande des ménages à revenus moyens franciliens : le parc social est d'un accès difficile et le parc privé trop onéreux⁴⁹. Les ménages à revenus moyens sont contraints de s'éloigner de la zone dense alors que c'est là que devrait augmenter le parc locatif pour rapprocher emploi, transports et logements ou à faire le choix de quitter la région Ile-de-France.

Aujourd'hui, l'action régionale en faveur du logement intermédiaire est très faible et en 2014, cette ligne budgétaire n'a bénéficié d'aucun crédit.

Les évolutions à venir :

Le Gouvernement a annoncé le 29 août 2014, toute une série de mesures pour relancer le logement, notamment intermédiaire, au travers de la refonte du dispositif fiscal d'investissement locatif et affichant de nouveaux objectifs en matière de construction de logements intermédiaires en zones tendues pour les 5 prochaines années.

Dans les années qui viennent, la Région restera-t-elle à l'écart du financement de cette catégorie de logement ?

D. L'action en faveur de l'hébergement⁵⁰ en Ile-de-France

L'« hébergement » est un domaine qui subit une forte pression en Ile-de-France. A la crise du logement abordable s'ajoutent des difficultés sociales, qui conduisent l'Etat à héberger chaque nuit 63 000 personnes en région dont :

- 42 000 sont des familles (32 000 hébergées en chambre d'hôtel et 10 000 hébergées dans le parc privé en intermédiation locative de type Solibail)
- 21 000 sont des personnes isolées, hébergées en centres d'hébergement (urgence, insertion...)

Aujourd'hui, ce sont essentiellement les familles qui sont hébergées et 50% des personnes hébergées dans les hôtels sont des enfants (dont 50% de bébés).

Si l'objectif d'une place d'hébergement pour 1 000 logements semble aujourd'hui faire consensus, l'équité territoriale de la prise en charge de l'hébergement reste tout de même une question centrale en Ile-de-France, comme en témoignent les cartes mises en ligne sur le site de la DRIHL⁵¹. Pour des raisons historiques, liées au coût des logements et des hébergements, mais aussi à la présence de réseaux d'entraide ou de solidarité familiaux, associatifs ou d'origine géographique, certains départements accueillent plus que d'autres, voire accueillent des populations « adressées » par d'autres territoires. Par exemple, la Seine-Saint-Denis accueille énormément de personnes, notamment parce que les hôtels et les logements y sont moins chers. Le Val de Marne également. Cependant, en Ile-de-France, le découpage départemental n'est pas forcément le plus adapté pour analyser et répondre à la problématique de l'hébergement.

Au final, d'un point de vue purement budgétaire, l'hébergement de 63 000 personnes chaque nuit par l'Etat en Ile-de-France représente un coût de 1,7 M€ à 1,8 M€, soit environ 650 M€ par an (45% du budget national hébergement), là où le financement du logement social par l'Etat en Ile-de-France (aides directes seulement) représente 250 M€. Par comparaison, le seul coût annuel de l'hébergement pris en charge par l'Etat en Ile-de-France équivaut à 4 fois le budget régional annuel d'investissement sur le logement.

⁴⁹ Source : Rapport et avis du Ceser Ile-de-France relatifs au logement des ménages à revenus moyens - 2011

⁵⁰ Comprenant hébergement en CHU, CPH, CADA, CHRS et nuitées d'hôtel

⁵¹ Source : DRIHL Enquête Flash – FINISS, janvier 2013

Les évolutions à venir :

La MGP devra élaborer un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), tout comme l'Etat et la Région devront co-élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH). Il y a ainsi fort à parier que la question de l'hébergement tiendra une place importante dans les nouveaux dispositifs qui verront le jour et notamment dans le nouveau SRHH qui devra connecter très clairement les questions de l'habitat et de l'hébergement bien souvent traitées séparément. Dans une logique de déclinaison opérationnelle du SRHH qu'elle aura co-élaboré, la Région sera peut-être sollicitée par l'Etat pour s'impliquer plus fortement qu'aujourd'hui dans ce domaine.

Cependant, au vu des masses financières que représente la politique de l'hébergement en Ile-de-France et en l'état actuel des choses, l'implication financière directe de la Région dans ce domaine est-elle envisageable ? souhaitable ?

E. La lutte contre l'habitat indigne

La lutte contre l'habitat indigne est montée en charge au cours des dernières années au niveau local⁵² par la mobilisation accrue de différents acteurs sur la plupart des territoires (services déconcentrés de l'État, Villes, services départementaux, associations et opérateurs). L'ANAH notamment, intervient contre l'habitat indigne et très dégradé et gère depuis 2008 le dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI) visant à l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereux. Cependant, selon la Fondation Abbé Pierre⁵³, « si ce dispositif apparaît pertinent pour résorber des situations nécessitant une forte intervention des pouvoirs publics, il peine à monter en charge ». Selon une étude de l'IAU de 2011⁵⁴, à côté de l'habitat ancien dégradé émergent de nouvelles réalités en Ile-de-France comme la dégradation de copropriétés récentes, la division pavillonnaire, l'occupation de locaux impropres à l'habitation. Les outils incitatifs tels que les dispositifs programmés d'amélioration de l'habitat (OPAH, PIG) ou les aides à la requalification de copropriétés dégradées existent mais peinent à corriger le poids du marché et des processus de spécialisation sociale des territoires franciliens. Cette étude pointe également les difficultés du repérage du parc indigne et dégradé, l'éclatement des circuits de décision, le manque de coordination ou encore le manque de moyens, notamment dans le suivi des arrêtés d'insalubrité et de l'exécution des sanctions face à un important flux de signalements⁵⁵. Les démarches de PNRU et de PNRQAD lancées dès 2003 ont permis des approches intéressantes mais ces approches restent réservées à quelques sites.

Les évolutions à venir :

Consciente de la fonction sociale d'une partie du parc privé dégradé et de la pression qu'un marché de pénurie fait peser sur un sous marché du logement dans le parc privé fragilisé, la Région Ile-de-France soutient de longue date le financement de programmes d'amélioration de l'habitat privé à vocation sociale. Or, selon la loi MAPTAM, « afin de favoriser la construction de logements neufs, la réhabilitation des logements anciens et la résorption de l'habitat indigne » l'Etat pourra déléguer à la MGP des compétences qui entrent très nettement dans le champ de la lutte contre l'habitat indigne.

La loi ALUR prévoit également des mesures pour lutter contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil : peine et astreinte financière, consignation d'allocations en cas d'indécence, possibilité pour les collectivités locales de mettre en place un régime

⁵² Source : Enquête nationale annuelle 2012 relative à la lutte contre l'habitat indigne et étude du Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) Méditerranée, sur le fonctionnement des Pôles départementaux de Lutte contre l'habitat indigne (PDLHI).

⁵³ Source : Fondation Abbé Pierre, Tableau de bord du Mal-Logement – 19^{ème} rapport sur le mal-logement, 2014

⁵⁴ Source : IAU IdF, Note rapide n° 576, octobre 2011

⁵⁵ La DRIHL relevait 1 000 procédures judiciaires engagées en 2013 (source : Bilan 2013 - CRHL) et a ciblé 97 « territoires » prioritaires.

d'autorisation préalable ou de déclaration de mise en location, qui devrait faciliter le repérage d'habitat dégradé...

En sachant que des délégations de compétences d'Etat sont clairement envisagées pour la MGP en matière d'habitat indigne, que deviendra l'action de l'Etat en région ? Sera-t-elle essentiellement coercitive ? Si la MGP accélère le mouvement, les moyens régionaux seront-ils en capacité de l'accompagner ?

F. L'action en faveur des copropriétés dégradées

En Ile-de-France, 43% du total des logements de la région relèveraient du statut de la copropriété selon l'ENL 2006, et plus de 1 000 copropriétés en difficulté faisaient en 2006 l'objet d'une procédure de requalification mais on ne dispose pas d'estimation à l'échelle régionale du nombre de copropriétés qui pourraient être concernées par des difficultés sociales et de gestion⁵⁶. Le traitement des copropriétés dégradées est une action complexe, car les problématiques sont multiples et imbriquées les unes dans les autres : dégradations physiques, problèmes de fonctionnement et de gestion, problèmes juridiques, problèmes financiers, appauvrissement des nouveaux occupants par rapport aux sortants, baisse de la valeur marchande des logements...

En 2014, les moyens régionaux dédiés à l'accompagnement des copropriétés en difficulté ont été reconduits (Chêne Pointu et Etoile du Chêne Pointu, Grigny 2, label régional). La Région considère que cette action répond à une attente importante en Ile-de-France, aussi bien de la part des collectivités que des populations qui y sont parfois captives. Cependant, même si cette priorité est clairement affichée, les moyens mis en place représentent en 2014 7% du budget régional d'investissement sur le logement.

Les évolutions à venir :

La loi ALUR modifie significativement le paysage des copropriétés en prenant à la fois des mesures de prévention des difficultés (registre d'immatriculation, renforcement de l'information des acquéreurs, transparence accrue des honoraires des syndics, règles de prise de décision en assemblée générale pour faciliter la réalisation de travaux, création d'un fonds de travaux obligatoire), mais également des dispositions visant à faciliter le traitement des copropriétés dégradées (signalement plus précoce des difficultés financières, renforcement des dispositifs d'intervention). Un statut d'opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) est créé⁵⁷ dont la première concernera le quartier du Bas-Clichy à Clichy sous Bois.

La Région renforcera-t-elle son implication financière afin de faire effet levier sur les copropriétés dégradées franciliennes ?

⁵⁶ Source : Etude IAU, L'habitat dégradé et indigne en Île-de-France: enjeux et politiques, février 2011

⁵⁷ Source : ANIL, Habitat Actualités, Numéro spécial Loi ALUR, mars 2014

G. L'action pour le logement des jeunes et des étudiants

Aujourd'hui, l'action régionale en faveur du logement des jeunes et des étudiants constitue le 2^{ème} poste de dépenses de la Région en matière de logement (25 M€ en 2014) juste derrière le financement de la production de logements sociaux. La Région est également en charge d'élaborer le schéma régional du logement étudiant (SRLE)⁵⁸ actuellement en cours d'actualisation. La convention de financement du logement des étudiants et des jeunes actifs avec l'Etat (portant sur un objectif de 5 000 logements par an) a été prolongée jusqu'en 2015.

Les évolutions à venir :

La question du logement des jeunes et des étudiants est absente des attributions de la future MGP alors que le SRHH co-élaboré par l'Etat et la Région sera chargé de préciser « les réponses apportées aux besoins particuliers des jeunes et des étudiants »⁵⁹. Ainsi, considérant également que le schéma régional du logement étudiant (SRLE) incombe à la Région, ce sujet sera traité à l'échelle régionale, à la fois à travers le SRHH et le SRLE.

La Région s'étant clairement positionnée en ce domaine depuis plusieurs années, quelles seront les conséquences de ces nouvelles dispositions sur son action ? Vers un plus fort ciblage de son action sur le public des étudiants et des jeunes actifs ?

En bref,

La nouvelle donne des politiques de l'habitat ouvre de multiples portes et les questions qui se posent à la Région sont nombreuses : quelle action foncière grâce à un EPFIF unifié ? quelle position face à la reconfiguration des organismes de logements sociaux ? quel investissement dans le capital des entreprises publiques locales ? quel partage de l'effort public sur l'hébergement, sur l'habitat indigne, sur les copropriétés dégradées, sur le parc privé ? quelle action à l'avenir en faveur du logement des étudiants et des jeunes actifs ?... Dans tous ces domaines, la Région sera amenée à se questionner.

Aujourd'hui, la Région dispose d'un rôle stratégique important (SDRIF, SRLE), que les évolutions actuelles tendent même à renforcer (SRHH) comme nous l'avons vu. Elle dispose également d'un rôle opérationnel non-négligeable au travers des soutiens financiers divers qu'elle apporte (parc social, parc privé, action foncière, rénovation urbaine...). Mais suite aux évolutions actuelles et notamment face aux fortes contraintes qui émergent, l'action régionale sera amenée à évoluer dans les années à venir. Le Ceser a tenté de dresser les scénarios envisageables pour l'action régionale de demain dans le domaine des politiques de l'habitat au sens large.

⁵⁸ Le SRLE est élaboré par la Région Ile-de-France – Source : art. L822-1 (Code éducation).

⁵⁹ Source : article 16 de la loi MAPTAM

2. Les scénarios : quelle action régionale en matière d'habitat dans les années à venir ?

Comme l'ont rapporté les divers interlocuteurs rencontrés lors des auditions et entretiens de la commission ville, habitat, cadre de vie, « il y a plus de questions que de réponses » en ce qui concerne l'avenir de l'action régionale en matière de politiques de l'habitat au vu des contraintes nouvelles qui vont peser sur les collectivités et au vu de l'émergence de la MGP dont les contours ne sont pas encore totalement déterminés.

Face à ces incertitudes et afin de mieux les appréhender dans la réflexion, il est proposé d'aborder la question sous forme de « scénarios », c'est-à-dire de « futurs possibles », qu'ils soient « souhaitables » ou non.

La méthodologie des scénarios

En prospective, les scénarios sont utilisés pour étudier les « futurs possibles » et explorer leur logique au vu d'un contexte donné et prenant en compte les facteurs de déséquilibre et de tension en présence ou facteurs de changements.

Cependant, il ne faut pas chercher la réalité dans un seul scénario car celle-ci sera toujours plus riche et complexe qu'un seul scénario clivant et forcément « caricatural ». Le « futur » sera plus vraisemblablement à chercher dans plusieurs scénarios à la fois.

A. Une base commune à tous les scénarios

Éléments de contexte :

L'Ile-de-France connaît une crise aiguë du logement, aussi bien en ce qui concerne la production de logements que l'accès pour les ménages à un logement abordable. L'objectif de construction de 70 000 logements par an d'ici 2030 fixé par le SDRIF n'est jamais atteint. La Région Ile-de-France a volontairement choisi de s'engager en matière d'habitat au sens large bien que ce domaine ne fasse pas partie de ses compétences obligatoires : 1 Md € en faveur de son action sur le logement sur la dernière mandature et plus de 1 Md € également en faveur du premier volet de rénovation urbaine (cf CPER 2007-2013). En 2012, elle s'était positionnée pour la mise en place d'une autorité organisatrice du logement (AOL) à l'échelle régionale.

Facteurs de changements pour la Région:

En matière d'obligations nouvelles:

- La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 instaure un comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) co-présidé par l'Etat et la Région en charge d'élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH).
- La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 instaure une nouvelle politique de la ville où les nouveaux contrats de ville constitueront l'une des dimensions territoriales des contrats de plan Etat-Région (CPER). Elle prévoit également le lancement d'un nouveau programme de renouvellement urbain (PNRU 2).

En matière de gouvernance:

- La loi MAPTAM instaure une Métropole du Grand Paris (MGP) au 1^{er} janvier 2016 sur le périmètre Paris/1^{ère} couronne avec des compétences étoffées en matière d'habitat, d'hébergement et de politique de la ville.
- La loi MAPTAM instaure un établissement public foncier (EPF) régional unique.
- Le projet de loi NOTR prévoit la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et départements mais propose de garantir aux régions la possibilité d'intervention en matière de logement et d'habitat, ainsi que dans les domaines de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Le même projet de loi prévoit également de nouvelles prises de compétences par les régions : la gestion des collèges et les routes départementales.

En matière de contraintes financières:

- Un plan d'économie de 50 Mds € d'ici à 2017 a été lancé par le Gouvernement dont 11Mds € concernant les collectivités territoriales, soit environ 430 M€ de dotations en moins dans les 3 années à venir pour la Région Ile-de-France selon les estimations des services régionaux.

Autres :

- Vers une nouvelle carte des régions dès 2016, mais qui ne concerne pas l'Ile-de-France.
- Vers une suppression partielle des « conseils départementaux ».

B. Quatre scénarios pour l'avenir de l'action régionale en matière d'habitat en Ile-de-France

Trois grands « chemins » clivants pour l'avenir de la politique régionale de l'habitat :

- La « rupture » : Au vu des facteurs de changements, la Région décide de rompre avec sa politique actuelle en matière d'habitat (scénario 1).
- La poursuite de la « tendance » actuelle : La Région souhaite avant tout poursuivre sa politique actuelle même si elle doit s'accommoder des changements en cours (scénario 2 dit « tendanciel »).
- Des « évolutions » possibles : Au vu des facteurs de changements, la Région décide de ne pas rompre avec sa politique actuelle mais de la faire évoluer. Deux grandes orientations peuvent alors être prises :
 - o un engagement plutôt en retrait de la part de la Région (scénario 3) ;
 - o un engagement plutôt en expansion (scénario 4).

Quatre scénarios distincts seront explorés au vu des éléments de contexte et face aux facteurs de changements en présence afin de répondre à la question suivante :

« Quels choix pour la Région en matière de politiques de l'habitat à l'heure où émerge la MGP ? »

RUPTURE

Scénario 1 :

Rétractation financière de la Région vis-à-vis des politiques de l'habitat

TENDANCIEL

Scénario 2 :

Poursuite de l'action régionale actuelle

EVOLUTIONS

Scénario 3

Ciblage et resserrement des efforts financiers régionaux (plutôt en retrait)

Scénario 4

Renforcement et développement de l'action régionale (plutôt en expansion)

RUPTURE

SCENARIO 1 RETRACTATION FINANCIERE DE LA REGION VIS-A-VIS DES POLITIQUES DE L'HABITAT

Préalables:

- La clause de compétence générale des régions est supprimée sans que ne soient ajoutées d'autres attributions aux régions.
OU
- La Région effectue un choix politique délibéré face à la création de la MGP, soit par volonté d'attendre pour y voir plus clair, soit par volonté de ne pas s'engager au-delà du mandat actuel.
ET/OU
- La Région est plus ou moins contrainte face aux demandes d'économies imposées par le Gouvernement.

Positionnement régional par rapport à aujourd'hui :

Planification stratégique : +

Financement : - -

Evolution de la politique régionale de l'habitat :

La Région se recentre sur un rôle de **planification stratégique** au côté de l'Etat en matière d'habitat et d'hébergement tel que la loi lui confie. Elle prend acte de sa co-présidence du CRHH et assume les principaux outils stratégiques que la loi lui attribue en la matière avec le SRHH mais aussi le SRLE (élargi aux jeunes actifs), le tout dans le cadre de la mise en œuvre du SDRIF. Elle participe à la co-élaboration du SRHH et développe de la même manière qu'avec le SDRIF, des outils d'évaluation et de suivi de ce schéma avec les services de l'Etat. Cependant, le pilotage concret du CRHH est plutôt laissé à l'Etat, dans la continuité de l'ex-CRHL.

En matière d'action foncière, la Région préside un EPFIF qui recouvre désormais toute l'Ile-de-France. Celui lui permet donc de développer une stratégie foncière d'ampleur régionale, en lien avec les objectifs du SRHH.

Face l'émergence d'une MGP très puissante en son cœur et qui cumule des compétences opérationnelles extrêmement fortes dans ces domaines, la Région modifie sa position actuelle et **se retire du financement des opérations en faveur de l'habitat et du logement** (aides au parc social, privé, logement des jeunes,...), laissant le soin à la MGP sur son périmètre ainsi qu'à l'Etat pour la 2^{ème} couronne, de prendre le relai en la matière.

En matière de politique de la ville et de renouvellement urbain, les nouveaux contrats de ville sont compris dans le contrat de plan Etat-Région comme prévu par la loi, mais la Région ne s'investit plus autant dans les opérations de rénovation urbaine que lors du 1^{er} PNRU.

Elle se retire de l'action sociale et notamment de l'hébergement, considérant qu'il s'agit de missions relevant de l'Etat, de la MGP et des départements.

⇒ **Au final, la Région se concentre sur les compétences que la loi lui attribue mais sans en faire plus, considérant qu'il s'agit de domaines relevant de l'Etat et de la MGP. Elle abandonne le financement d'actions opérationnelles.**

Points positifs

Cela peut être considéré comme l'occasion de répondre au plan d'économie imposé par le Gouvernement et d'amortir le choc sans toucher aux autres secteurs d'intervention de la Région. Pour rappel, la part régionale à ce plan d'économie national est chiffrée à environ 430 M€ sur 3 ans, soit un peu moins de 3 fois le budget annuel d'investissement logement (de 170 M€ environ).

Cette rétractation peut également induire une certaine redistribution financière vers les compétences obligatoires de la Région dites « cœur de métier » comme le développement économique, la formation, les lycées, les transports... voire sur ses nouvelles compétences (collèges, routes) tout en amortissant le choc du plan d'économies imposé par l'Etat. Le « mille-feuilles » administratif se clarifie légèrement du fait que la Région se réoriente vers des missions « cœur de métier ».

Points négatifs :

Risques pour le financement du logement social :

- **Disparition immédiate de la part régionale de subventions** à la production de logements sociaux d'environ 126M€⁶⁰ en Ile-de-France, soit 15% des subventions à la production de parc social en moins. Il s'agirait d'une perte sèche pour le financement du parc social au moment même où le pacte HLM vient d'être signé. Cette part sera à combler inmanquablement si l'on souhaite maintenir, voire dépasser, le niveau de construction de 2013. L'Etat et la MGP sont-ils prêts à prendre en charge la part régionale de 126 M€ (dont 74 M€ sur le périmètre MGP et 52 M€ sur la 2^{ème} couronne)?
- Cela reste également sans compter la part des départements dont la participation totale, hors Paris pour le logement social, s'élève à 34 M€ (dont 24 M€ pour 1^{ère} couronne et 10M€ pour la 2^{ème} couronne) et dont la participation pourrait également être remise en cause par la suppression de leur clause de compétence générale voire leur suppression tout court.
- ⇒ Un différentiel d'environ **160 M€** manquerait donc à la production de logements sociaux en Ile-de-France et serait ainsi à combler par d'autres acteurs.
- **Retrait de l'action régionale en faveur du logement des jeunes et des étudiants** qui s'élève à **25M €**⁶¹ en 2014 et risque de contribution à l'aggravation de la crise du logement des jeunes et des actifs.

Risque pour le financement des autres domaines d'actions régionales:

- **Probable disparition des diverses actions opérationnelles régionales** (précarité énergétique, aide au parc privé, réhabilitation, action foncière...) pour environ **46 M€**⁶² en 2014.

Risque pour la 2^{ème} couronne de la région Ile-de-France:

- **La deuxième couronne se trouve doublement sanctionnée** du fait d'un effet ciseau entre :
 - ⇒ d'un côté la prise de délégation des aides à la pierre par la MGP qui risque de concentrer fortement les moyens de l'Etat sur Paris/1^{ère} couronne
 - ⇒ d'un autre côté le retrait des financements régionaux à la production sociale (soit 52 M€ pour la 2^{ème} couronne) et aussi probablement départementaux (soit 10 M€ pour la 2^{ème} couronne).

⁶⁰ Source : Bilan 2013 - CRHL

⁶¹ Source : Budget régional 2014

⁶² Idem

TENDANCIEL

SCENARIO 2 : POURSUITE DE L'ACTION REGIONALE ACTUELLE

Préalables: La clause de compétence générale est supprimée pour les régions mais des exceptions ou de nouvelles attributions leur permettent de continuer à intervenir largement dans les domaines de l'habitat, du logement de la politique de la ville et du renouvellement urbain.

Positionnement régional par rapport à aujourd'hui :

Planification stratégique : +

Financement: -

Evolution de la politique régionale de l'habitat :

Les évolutions législatives garantissent à la Région la possibilité de continuer à intervenir dans les domaines de l'habitat tel qu'elle le fait déjà. La Région décide donc de conserver le positionnement qui est déjà le sien de **partenaire financeur, tout en sachant que des arbitrages budgétaires seront à trouver.**

De plus, la Région reconnaît que la loi lui accorde désormais un **rôle de stratège** au côté de l'Etat en matière d'habitat et d'hébergement (CRHH, SRHH) - sans oublier le logement des jeunes et étudiants (SRLE) – le tout dans le cadre de la mise en œuvre du SDRIF. La Région franchit donc un cap en s'associant avec l'Etat autour de la présidence du CRHH tout en continuant à décliner son action dans les domaines qu'elle juge prioritaires sur tout le territoire régional. Elle porte et soutient financièrement la mise en œuvre opérationnelle du SRHH qu'elle aura co-élaboré.

En matière d'action foncière, l'EPFIF, que la Région préside, recouvre désormais toute l'Ile-de-France permettant une concordance des échelles facilitant ainsi une action foncière cohérente sur tout le territoire régional avec les priorités identifiées par l'Etat et la Région au sein du SRHH.

Elle maintient son effort en matière de logement étudiants, de lutte contre la précarité énergétique ou pour les copropriétés dégradées. En matière de politique de la ville et de renouvellement urbain, la Région poursuit ses engagements dans les programmes de renouvellement urbain et s'engage financièrement auprès des sites franciliens du PNRU 2 dans ses limites budgétaires. En matière d'action sociale et notamment d'hébergement, la Région continue de financer dans les limites que lui impose cependant la suppression de la clause de compétence générale.

⇒ **Au final, la Région poursuit son action telle qu'elle le fait aujourd'hui, bien que des ajustements budgétaires soient à trouver dans tous ses budgets.**

Points positifs

- *La Région conserve plus ou moins le positionnement qui est déjà le sien à l'heure actuelle tout en renforçant son rôle de planification stratégique aux côtés de l'Etat.*
- *Sa participation financière dans la quasi-totalité des secteurs où elle est déjà présente n'est pas remise en cause et elle garde son pouvoir incitatif en matière de logement social, de logement des jeunes et des étudiants mais aussi dans ses autres domaines d'action actuels (copropriétés dégradées, précarité énergétique...).*

Points de vigilance :

La Région doit faire face à deux contraintes majeures :

- L'action régionale en matière d'habitat pose question sur le périmètre métropolitain où la présence simultanée de la MGP et de la Région exige qu'un mécanisme d'articulation, voire de contractualisation soit trouvé entre les deux collectivités. En cas d'opposition, voire de concurrence entre la Région et la MGP - notamment politique mais pas seulement - il s'agira de veiller à ce que, sur le territoire métropolitain, les priorités de chacune des deux collectivités ne soient ni en contradiction ni en doublon mais bien en accord et en convergence. Pour rappel, en ce qui concerne la production de logement social, 60% des aides à la production de la Région concernent aujourd'hui le territoire de la MGP⁶³. Attention aux contradictions dans les priorités géographiques et dans les typologies de logements incités. Attention également à la multiplication des conditions d'accès aux aides et à leur trop grande diversité (ex : performance énergétique). Attention également à ne pas disperser l'investissement public par des dispositifs concurrents mais aller vers des dispositifs complémentaires voire parfois communs s'il le faut (sur l'intermédiation locative, sur l'hébergement, sur les copropriétés dégradées).
- Le plan d'économie national demandé par le Gouvernement exige un effort financier important aux collectivités qui se traduirait selon les estimations actuelles à 430 M€ d'économie en 3 ans pour la Région⁶⁴. Afin de répondre aux exigences du plan d'économie national tout en ne bouleversant pas les équilibres budgétaires régionaux, tous les budgets régionaux doivent faire l'objet d'économies. La Région décide donc de répartir l'effort budgétaire de manière proportionnelle entre tous ses budgets afin de pouvoir continuer à intervenir dans les mêmes domaines qu'aujourd'hui.

Au-delà de ces éléments, la question de l'hébergement émerge dans le débat. Dans une logique de déclinaison opérationnelle du SRHH qu'elle aura co-élaboré, la Région sera peut-être sollicitée par l'Etat pour s'impliquer plus fortement qu'aujourd'hui dans ce domaine. Si la Région accède à cette sollicitation, elle ne pourra pas le faire sans de nouveaux arbitrages budgétaires.

⁶³ Source : Bilan 2013 - CRHL

⁶⁴ En sachant que cette estimation prend en compte le plan d'économie national de 11 Mds €. Elle ne prend pas en compte un certain nombre d'autres éléments inconnus pour le moment comme l'évolution des recettes fiscales, l'évolution des fonds de péréquation, le coût de la prise en charge des fonds européens,... qui pourraient également venir grever le budget régional.

EVOLUTIONS

SCENARIO 3 : CIBLAGE ET RESSERREMENT DES EFFORTS FINANCIERS REGIONAUX

Préalables: La clause de compétence générale est supprimée pour les régions mais des exceptions ou de nouvelles attributions leur permettent de continuer à intervenir largement dans les domaines de l'habitat, du logement de la politique de la ville et du renouvellement urbain.

Positionnement régional par rapport à aujourd'hui :

Planification stratégique : +

Financement : -

Evolution de la politique régionale de l'habitat :

La Région ne souhaite pas se désinvestir des politiques de l'habitat. Cependant, elle doit faire face à un plan d'économie nationale de grande importance alors que de nouvelles compétences (collèges, routes) sont en passe de lui être confiées. De par la loi, la Région doit s'associer à l'Etat et **étoffer son nouveau rôle de stratège** de la politique de l'habitat en Ile-de-France au sein du CRHH. Cependant, à cause des contraintes financières nouvelles qui pèsent sur elle, la Région décide de **fixer des priorités dans son action opérationnelle**. Elle souhaite ainsi faire effet levier sur quelques priorités où son action sera d'autant mieux identifiée. Le nombre de priorités concernées sera d'autant plus important que les arbitrages budgétaires généraux seront en faveur de l'action globale habitat-logement.

Dans ce processus de redéfinition de son action, la Région prend acte de l'émergence de la MGP, de ses compétences et de son périmètre d'action. Elle doit donc composer et ainsi redéfinir un champ d'action propre, qui lui permette à la fois de ne pas empiéter sur les attributions de la MGP tout en continuant d'avoir une action forte et indépendante.

En matière d'action foncière, l'EPFIF que la Région préside, recouvre désormais toute l'Ile-de-France. En cohérence avec la logique régionale, l'EPFIF souhaite faire effet levier en fonction de priorités ciblées.

En matière de politique de la ville et de renouvellement urbain, la Région poursuit son engagement dans les programmes de renouvellement urbain, notamment dans le PNRU 2 en IDF mais également en fonction de priorités ciblées.

Plusieurs « priorités » possibles:

1) Concentration des efforts financiers sur la 2^{ème} couronne

Le périmètre de la MGP s'étendra sur Paris/1^{ère} couronne. La Région fait alors le choix de se concentrer uniquement sur la 2^{ème} couronne. Dans cette configuration, des dispositions différentes seraient à trouver entre Paris/1^{ère} couronne et la 2^{ème} couronne. Par exemple, une délégation à la Région des aides à la pierre et des aides de l'ANAH uniquement sur la 2^{ème} couronne pourrait alors être envisagée

2) Concentration des efforts financiers sur la « production de logement social »

L'objectif du SDRIF étant d'atteindre 70 000 logements par an dont 30% de logements locatifs sociaux, la Région fait le choix de faire effet levier sur la construction de logements locatifs sociaux avant tout.

Tendances: Aujourd'hui, le soutien au développement du parc social reste le poste de dépense n°1 du budget logement régional et représente près de 60% du budget investissement 2014 avec un effort particulièrement prononcé sur l'aide à la création de

logements « sociaux » et « très sociaux ». La participation régionale à cette production est devenue quasi-incontournable pour son financement.

3) Concentration des efforts financiers sur le soutien au parc privé

La Région décide de cibler son action sur le parc privé. Un mix est alors possible avec des « publics cibles » comme les ménages à revenus moyens (via une aide au conventionnement de 5 000 € aux propriétaires par exemple⁶⁵) ou les jeunes étudiants.

Tendances: Aujourd'hui, en ce qui concerne le parc privé, la Région agit principalement sur la réhabilitation. A noter également qu'un dispositif expérimental d'intermédiation locative en faveur des jeunes, dit SOLIZEN, a été lancé en 2012 par la Région.

4) Concentration des efforts financiers sur un/des « public(s) cible(s) »

Exemple 1 : les étudiants et des jeunes actifs. La question du logement des jeunes fait clairement partie des attributions du SRHH co-élaboré par l'Etat et la Région qui sera chargé de préciser « les réponses apportées aux besoins particuliers des jeunes et des étudiants »⁶⁶.

Tendances: En 2014, le logement des étudiants et des jeunes reste la deuxième priorité financière régionale en matière de logement juste derrière le financement à la production de logements sociaux. Rappelons également que le schéma régional du logement étudiant (SRLE)⁶⁷ incombe à la Région.

Exemple 2 : les ménages à bas revenus. La Région décide de concentrer ses efforts sur la facilitation de l'accès au logement des 350 000 ménages dont les revenus sont les plus bas et concentre ses financements sur la production de logements « très sociaux » (PLAI et PLAI adaptés)⁶⁸.

Tendances: La quasi-totalité des financements régionaux à la production de logements sociaux sont fléchés sur les PLUS et les PLAI en 2014.

Exemple 3 : les ménages à revenus moyens. La Région soutient avant tout la production en faveur des 450 000 ménages à revenus moyens selon l'objectif de production de 10 000 par an (5 000 en PLS et 5 000 via le parc privé) afin de fluidifier l'ensemble de la chaîne du logement en Ile-de-France⁶⁹.

Tendances: En 2014, aucun crédit n'a été prévu par la Région pour la production de PLS.

5) Concentration des efforts financiers sur un/des « territoire(s) cible(s) »

Exemple 1 : les communes ou maires « bâtisseurs ». La Région fait le choix de la construction massive et décide d'encourager les territoires sur lesquels les maires ou les présidents d'EPCI sont les plus dynamiques en matière de construction⁷⁰.

Exemple 2 : les territoires en manque de logements sociaux. La Région renforce son objectif de « rééquilibrage territorial de l'offre de logement » et encourage la production de logements sociaux là où il en manque. Cependant, ces communes ne font pas forcément partie des communes les plus en difficulté.

Exemple 3 : les territoires les plus en difficulté. La Région concentre ses efforts financiers sur les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville et du PNRU 2, les sites déjà en prévention, les sites contractualisés au cours de l'ANRU de 1^{ère} génération...

Exemple 4 : les territoires couverts par des CDT. La Région soutient en priorité les logements situés aux abords des futurs projets de gares du « Nouveau Grand Paris ». De ce fait, son action concerne essentiellement la 1^{ère} couronne.

Exemple 5: les territoires présentant des dynamiques d'innovation ou des territoires porteurs de projets « vitrines » de type « Nouveaux Quartiers Urbains ».

⁶⁵ *Source* : Rapport et avis du Ceser Ile-de-France relatifs à l'accès au logement des ménages à bas revenus - 2013

⁶⁶ Article 16 de la loi MAPTAM

⁶⁷ Le SRLE est élaboré par la Région Ile-de-France - Cf art. L822-1 (Code éducation).

⁶⁸ *Source* : Rapport et avis du Ceser Ile-de-France relatifs à l'accès au logement des ménages à bas revenus - 2013

⁶⁹ *Source* : Rapport et avis du Ceser Ile-de-France relatifs au logement des ménages à revenus moyens - 2011

⁷⁰ Le CPER 2007-2013 possédait de nombreux outils contractuels pour inciter les communes et EPCI à conduire des politiques d'aménagement dynamiques conformes aux objectifs régionaux dont des subventions aux « maires bâtisseurs ».

6) Concentration des efforts financiers sur des missions qui ont pris de l'importance ces dernières années

Exemple 1: la lutte contre la précarité énergétique. La Région fait le choix de la transition énergétique et s'engage encore plus fortement dans le soutien à la lutte contre la précarité énergétique dans les logements.

Tendance: *Le budget alloué à cette action a presque triplé en 3 exercices, devenant ainsi le 3^{ème} poste de dépense le plus important.*

Exemple 2: l'aide aux copropriétés dégradées. Encouragée par l'action de ces dernières années (Chêne Pointu, Etoile du Chêne Pointu, Grigny 2) et par le fait que peu d'acteurs sont présents dans ce secteur, la Région renforce son action d'aide aux copropriétés dégradées et fait effet levier, notamment dans le cadre des nouvelles ORCOD.

Tendance: *L'aide aux copropriétés dégradées constitue une action particulièrement affichée par la Région.*

...

⇒ **Au final, à cause d'arbitrages budgétaires contraints, la Région se positionne plutôt en retrait par rapport à son implication actuelle. Cependant, elle souhaite continuer à financer des actions opérationnelles en matière d'habitat en faisant effet levier sur quelques secteurs clef.**

Points positifs :

- *L'effort de recentrage peut faciliter, à la marge, l'amortissement du choc financier induit par le plan d'économie nationale de 430 M€ sur 3 ans.*
- *L'action concentrée de la Région sur quelques priorités ou secteurs clef peut avoir un effet de levier.*
- *L'action régionale sera d'autant mieux identifiée.*
- *Un partage des rôles avec la MGP paraît envisageable.*

Points de vigilance :

- *Certaines lignes budgétaires et donc certaines actions disparaissent. Les secteurs qui ne sont plus « prioritaires » ne sont plus financés et des difficultés sont à entrevoir du côté des opérateurs concernés.*
- *Malgré son nouveau rôle de stratège au côté de l'Etat et à part dans les priorités affichées par la Région, celle-ci devient un acteur financier un peu moins incontournable dans l'ensemble.*
- *La question de l'engagement de la Région sur la question de l'hébergement se pose toujours. Au vu du retrait relatif qui s'impose à la Région, il apparaît difficilement envisageable que la Région se fixe comme priorité un domaine dans lequel elle est déjà peu présente, d'autant qu'il s'agit là d'un domaine extrêmement coûteux financièrement.*

EVOLUTIONS

SCENARIO 4 : RENFORCEMENT ET DEVELOPPEMENT DE L'ACTION REGIONALE AU CÔTE DE L'ETAT

Préalables: La clause de compétence générale est supprimée pour les régions mais des exceptions ou de nouvelles attributions leur permettent de continuer à intervenir largement dans les domaines de l'habitat, du logement de la politique de la ville et du renouvellement urbain.

Positionnement régional par rapport à aujourd'hui :

Planification stratégique : ++

Financement : ++

Evolution de la politique régionale de l'habitat :

Suite à la reconnaissance de nouvelles attributions au côté de l'Etat (co-présidence du CRHH et co-élaboration du SRHH) et d'un rôle réaffirmé par la loi en matière de logement, d'habitat, de politique de la ville et de renouvellement urbain, la Région se saisit de cette opportunité et entend bien renforcer son engagement dans ces domaines en en faisant une priorité d'action.

Dans la logique de son positionnement en faveur d'une autorité organisatrice du logement (AOL) à l'échelle régionale en 2012 et prenant acte des évolutions législatives récentes, la Région souhaite désormais devenir l'acteur incontournable de la politique de l'habitat en Ile-de-France au côté de l'Etat. Elle étoffe son action et se positionne en expansion par rapport à son implication actuelle. Elle devient **à la fois un acteur stratégique et un acteur financeur incontournable**. Le CRHH s'inscrit dans la logique de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) présidée par la Région et se charge d'organiser concrètement l'exercice des compétences liées à l'habitat entre les différents niveaux de collectivités.

L'EPIFIF, présidé par la Région, devient un acteur de premier ordre et ses moyens sont renforcés pour mettre en œuvre une action foncière cohérente sur tout le territoire régional avec des priorités identifiées par l'Etat et la Région au sein d'un vaste programme de production élaboré dans le cadre du SRHH.

En matière de politique de la ville et de renouvellement urbain, la Région poursuit et renforce son engagement dans les programmes de renouvellement urbain, notamment au travers du PNRU 2 en Ile-de-France.

La Région développe et diversifie ses modes d'actions. Elle s'investit de plus en plus dans le domaine de l'hébergement. Elle renforce également ses prises de participation dans des outils d'aménagement dont l'action lui paraît prioritaire.

La Région développe des actions dans les domaines où elle est chef de file - développement économique (aides aux TPE, PME) et transition énergétique notamment - pour favoriser et soutenir les innovations au sein de la filière du bâtiment et de la construction.

⇒ **Au final, la Région souhaite devenir l'acteur incontournable de la politique de l'habitat en Ile-de-France au côté de l'Etat. Elle envisage non seulement de poursuivre son action mais elle souhaite l'étoffer. Elle se positionne donc en expansion par rapport à son implication actuelle. Cela se traduit par la mise en place au travers du CRHH, d'une véritable « co-autorité » organisatrice du logement avec l'Etat.**

Points positifs :

- *Ce scénario permet la mise en place d'une politique de l'habitat particulièrement volontariste en Ile-de-France soutenue par l'Etat (financement, programmation).*
- *Il permet la mise en place d'un CRHH musclé et relayé par l'action d'une collectivité volontariste à la même échelle que le SRHH.*
- *Ce scénario ouvre la possibilité pour la Région, de créer de nouveaux outils et de s'impliquer dans des domaines nouveaux.*

Points de vigilance :

- *La Région doit recourir à des arbitrages budgétaires particulièrement importants de sorte à déployer de nouvelles ressources dans ces domaines afin de renforcer son action*
OU
- *La Région doit trouver de nouvelles ressources supplémentaires*
- *En sachant que la Région n'a pas la compétence pleine, un travail « main dans la main » est plus que nécessaire avec l'Etat, mais également avec la future MGP (qui devrait accueillir la moitié des nouvelles constructions).*

Dans un scénario comme celui-ci où la Région se positionne aussi fortement en matière d'habitat, le pilotage à deux têtes du CRHH avec l'Etat peut s'avérer un exercice prometteur mais exigeant. La complexité du jeu d'acteurs qui s'instaure entre Etat et Région principalement mais sans oublier la MGP, les départements, les intercommunalités et les communes exige qu'un mécanisme d'articulation, voire de contractualisation se mette en place.

C. Des scénarios à l'avis du Ceser

La méthode prospective des scénarios permet de « pousser à l'extrême » différents futurs possibles. Cette méthode a permis d'explorer, pour chacun des quatre scénarios envisagés, les choix qui s'offrent à la Région dans le cadre de la nouvelle donne des politiques de l'habitat en Ile-de-France.

La réalité se logera probablement à la croisée de ces différents scénarios. Il s'agit donc pour le Ceser, d'attirer l'attention de la Région sur les implications de chacun d'entre eux.

C'est pourquoi, suite à ce travail de prospective, le Ceser émet un avis (joint à ce rapport) qui permettra de souligner les principaux points de vigilance identifiés et d'émettre des propositions concrètes notamment en vue de la mise en place d'un plan de mobilisation régional en faveur du logement en Ile-de-France que le Ceser estime nécessaire.

Résumé de la démarche en scénarios

ELEMENTS DE CONTEXTE	
<p style="text-align: center;">Contexte initial</p> <p>Crise du logement en IDF</p> <p>Région IDF déjà engagée en matière d'habitat au sens large :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 Md € pour son action habitat-logement sur la dernière mandature - plus de 1 Md € pour le premier volet de rénovation urbaine (cf CPER 2007-2013). <p>Objectif de production de 70 000 logements par an fixé par le SDRIF jamais atteint.</p> <p>Région IDF en faveur d'une autorité organisatrice du logement (AOL) à l'échelle régionale (2012).</p>	<p style="text-align: center;">Politique régionale de l'habitat actuelle</p> <p>Habitat-Logement (cf budget Inv 2014) Aide au parc social ; logement des jeunes ; lutte contre la précarité énergétique ; aide au parc privé ; aide à la réhabilitation du parc social ; action foncière = 173 M€ d'investissement en 2014</p> <p>Politique de la ville et renouvellement urbain (cf budget Inv 2014) Requalification urbaine (sites ANRU et sites en prévention); soutien aux acteurs locaux et à la programmation d'actions; promotion de l'action régionale = 78 M€ d'investissement en 2014</p> <p>Aménagement de l'espace (cf budget Inv 2014) Dispositif « nouveaux quartiers urbains » (NQU) = 12 M€ en 2014</p> <p>Environnement et cadre de vie (cf budget Inv 2014) Efficacité énergétique et financement transition énergétique; réhabilitation des copros ; participation "Habiter mieux" avec l'ANAH, SEM Energie Posit'lf... = 45 M€</p> <p>Action sociale - Hébergement (cf budget Inv 2014) = 17 M€</p>



FACTEURS DE CHANGEMENT

En matière d'obligations nouvelles:

Co-présidence Etat-Région d'un nouveau CRHH
Co-élaboration Etat-Région d'un nouveau SRHH
De nouveaux contrats de ville qui constitueront l'une des dimensions territoriales des contrats de plan Etat-Région (CPER).
Lancement d'un PNRU 2.

En matière de gouvernance:

Création de la MGP (en 2016) avec des compétences étoffées en matière d'habitat, d'hébergement et de politique de la ville, aussi bien dans la planification que dans l'opérationnel.
Instauration d'un EPF régional unique.

En matière de contraintes financières:

Plan d'économie national de 50 Mds € d'ici à 2017 dont 11 Mds € à la charge des collectivités territoriales, soit environ 430 M€ de dotations en moins dans les 3 années à venir pour la Région Ile-de-France.



« Quels choix pour la Région en matière de politiques de l'habitat à l'heure où émerge la MGP ? »

RUPTURE	TENDANCIEL
<p style="text-align: center;">SCENARIO 1 <i>Rétractation financière de la Région vis-à-vis des politiques de l'habitat</i></p> <p>La Région se concentre sur les compétences stratégiques que la loi lui attribue mais sans en faire plus. Elle abandonne le financement d'actions opérationnelles.</p>	<p style="text-align: center;">SCENARIO 2 <i>Poursuite de l'action régionale actuelle</i></p> <p>La Région poursuit peu ou prou son action telle qu'elle le fait aujourd'hui, bien que des ajustements budgétaires soient à trouver dans tous les budgets.</p>
EVOLUTIONS	
<p style="text-align: center;">SCENARIO 3 <i>Ciblage et resserrement des efforts financiers régionaux</i></p> <p>La Région souhaite continuer à financer des actions opérationnelles en matière d'habitat mais ne peut que limiter son engagement au financement de quelques secteurs clef sur lesquels elle compte faire effet levier. Elle se positionne plutôt en retrait par rapport à son implication actuelle.</p>	<p style="text-align: center;">SCENARIO 4 <i>Renforcement et développement de l'action régionale au côté de l'Etat</i></p> <p>La Région souhaite devenir un acteur incontournable de la politique de l'habitat en Ile-de-France. Elle envisage non seulement de poursuivre son action en matière d'habitat mais elle souhaite l'étoffer en faisant des arbitrages budgétaires en conséquence. Elle se positionne en expansion par rapport à son implication actuelle.</p>

Conclusion

Quelle que soit la position des uns et des autres et au vu de l'ampleur de la crise du logement en Ile-de-France, **il apparaît nécessaire que les acteurs publics franciliens se saisissent de l'opportunité qui s'ouvre aujourd'hui** : mise en œuvre du SDRIF, renforcement de la Région en tant qu'acteur « stratège » au côté de l'Etat (CRHH, SRHH), émergence d'une gouvernance métropolitaine très outillée en matière d'habitat, achèvement de la carte intercommunale en 2^{ème} couronne ainsi que l'existence de 22 CDT qui pourront constituer de véritables points d'appui à la construction de 40 000 logements sur les 70 000 logements par an et l'annonce d'un plan de mobilisation de l'Etat.

Cependant, si cette dynamique peut et doit être profitable à l'Ile-de-France, des interrogations demeurent et à l'heure où ces lignes sont rédigées, les débats semblent encore ouverts, en particulier concernant la MGP. Il s'agit aussi bien d'interrogations d'ordre général sur la création de la métropole (périmètre, gouvernance, statut des « territoires », transfert des compétences) que d'interrogations sur l'avenir à court et moyen terme des politiques de l'habitat dans toute l'Ile-de-France (financement, panne de la construction, équité de traitement entre MGP et 2^{ème} couronne). De plus, même si elle semble très outillée, la MGP ne pourra pas tout régler, en particulier en 2^{ème} couronne et notamment à court terme. L'émergence de ce nouvel acteur pose la question de son articulation concrète avec les autres collectivités au premier rang desquels figure la Région.

Ainsi, face à ces évolutions, face à toutes ces interrogations et malgré l'émergence de la MGP, la Région Ile-de-France reste au centre du jeu, à la fois stratège au côté de l'Etat et garante de l'équité de traitement au sein de tout le territoire régional, qui reste au regard de l'aire urbaine parisienne, le véritable territoire de vie des habitants de la métropole capitale. La Région s'est engagée depuis plusieurs années en faveur de l'habitat, aussi bien dans le cadre de schémas stratégiques (SDRIF, SRLE) que dans les financements opérationnels (logement social, étudiant, copropriétés dégradées,...). Compte tenu des évolutions législatives récentes et tout en tenant compte des nouvelles contraintes qui s'imposent à elle, la Région sera certainement amenée à réinventer son action en faveur de l'habitat au sens large. Ainsi, plusieurs chemins s'offrent à elle, et la méthode prospective des scénarios utilisée dans le cadre de ce rapport a permis de « pousser à l'extrême » différents futurs possibles. Cette méthode a permis d'explorer, pour chacun des quatre scénarios envisagés, les choix qui s'offrent à la Région dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat en Ile-de-France :

- **La rupture** : la Région se concentre sur les compétences stratégiques que la loi lui attribue mais sans en faire plus. Elle abandonne le financement d'actions opérationnelles pour mieux répondre aux exigences d'économie budgétaire.
- **La poursuite de la tendance actuelle** : la Région poursuit peu ou prou son action d'aujourd'hui, bien que des ajustements budgétaires soient à trouver dans tous ses budgets.
- **L'évolution vers une action plus ciblée** : la Région souhaite continuer à financer des actions opérationnelles en matière d'habitat mais ne peut que limiter son engagement au financement de quelques secteurs clef sur lesquels elle compte faire effet levier.
- **L'évolution vers une action développée et renforcée** : la Région souhaite devenir un acteur incontournable de la politique de l'habitat en Ile-de-France au côté de l'Etat. Elle envisage non seulement de poursuivre son action en matière d'habitat mais elle souhaite l'étoffer et doit faire des arbitrages budgétaires en conséquence.

La réalité se logera probablement à la croisée de ces différents scénarios. Il s'agit donc pour le Ceser, d'attirer l'attention de la Région sur les implications de chacun d'entre eux. Prenant ce travail prospectif comme base, le Ceser émet un avis (joint à ce rapport) qui permettra de souligner les points de vigilance identifiés et d'émettre des propositions, notamment en vue de la mise en place d'un plan de mobilisation régional en faveur du logement en Ile-de-France.

ANNEXES

ANNEXE 1

AUDITION DE L'INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME (IAU) D'ILE-DE-FRANCE

Mme Catherine BOILLOT, directrice du département démographie, habitat, équipement et gestion locale à l'IAU
Mme Hélène JOINET, chargée d'étude habitat
21/03/2014

Retour sur l'étude de 2012 de l'IAU relative à une autorité organisatrice du logement en Ile-de-France dite « AOL » commandée par la Région Ile-de-France :

Suite à un certain nombre de constats (qui sont les mêmes que ceux qui justifient aujourd'hui la création de la MGP) comme la panne de la construction, le morcellement des compétences et la multiplicité des acteurs dans le domaine du logement, ... l'IAU a lancé en 2012, suite à une demande de la Région, une étude relative à une « autorité organisatrice du logement (AOL) » en IDF pour « plus d'efficacité, plus de solidarité, plus de lisibilité ».

Dans les entretiens menés à ce moment-là par l'IAU, plusieurs **préoccupations** avaient été exprimées :

- attention à ne pas trop institutionnaliser la réponse
- attention à ne pas trop s'éloigner des territoires

Des **convergences** avaient été exprimées :

- besoin de rapprocher logement – emploi – transport
- besoin de plus d'Etat
- besoin de plus de proximité
- besoin de volontarisme

Des **divergences** avaient également été exprimées sur plusieurs sujets:

- risque d'un « machin » institutionnel en plus (à souligner qu'à cette époque, le périmètre Paris + 1^{ère} couronne n'était pas du tout évident)
- faut-il inclure l'urbanisme et l'aménagement ?
- quelle compétence habitat : large ou limitée ?
- avec qui : Etat, collectivités, associations, professionnels...?

Trois scénarios avaient été envisagés :

Le scénario 2 avait alors été « préféré » aux deux autres, plus développé et soutenu par la Région.

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Description	Une structure souple de coordination des politiques locales de l'habitat	Une structure d'élus avec de réels pouvoirs Variante : présence de l'État	Un CRH renforcé et remodelé
Atout principal	Un lieu d'intelligence collective	Un chef de file pour une politique de l'habitat efficace et cohérente (avec une autorité renforcée en cas de présence de l'État)	Mettre à profit une instance existante
Risque	Repose sur la bonne volonté des membres	Rôle déterminant du mode de gouvernance	Difficile équilibre entre l'Etat et les collectivités

Au final, la loi MAPTAM⁷¹, institue un jeu d'acteur hybride entre les scénarios 2 et 3 de l'étude « AOL » :

- cf plutôt scénario 2 : la loi MAPTAM crée la MGP en tant que structure d'élus dotée de réels pouvoirs et compétences de plein droit en matière d'urbanisme (PLU⁷² métropolitain), de logement et d'habitat (aides au logement social, amélioration de l'habitat, PMHH⁷³) de politique de la ville et des délégations possibles de l'Etat sur les aides à la pierre, le DALO⁷⁴, le contingent d'Etat...avec une insistance nouvelle sur les questions d'hébergement et d'accueil des gens du voyage. Il s'agit de la mise en place d'un chef de filât de fait dans le domaine de l'habitat et du logement par la création d'une structure à la fois de programmation et opérationnelle.

⁷¹ Loi MAPTAM : loi de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », adoptée le 27/01/2014

⁷² PLU : Plan local d'urbanisme

⁷³ PMHH : Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement

⁷⁴ DALO : Droit au logement opposable

- cf plutôt scénario 3 : la loi MAPTAM modifie le CRH⁷⁵ actuel pour en faire un CRHH⁷⁶ co-présidé par le Préfet de région et le Président du Conseil régional, chargé d'élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH). Ce SRHH ne partira pas de rien, mais devra aller plus loin que l'actuelle territorialisation de l'offre de logement (« TOL ») faite pour les 70 000 logements à produire par an et devra s'intéresser également à la typologie des logements (PLAI, PLUS, PLS), devenant ainsi une sorte de « volet habitat » très approfondi du SDRIF⁷⁷.
En ce qui concerne le SRHH, la Région et l'Etat devront se mettre d'accord sur les thématiques à mettre en avant (ex : quid du logement des jeunes et étudiants qui figure parmi les priorités régionales ?).

Quelques zooms sur les lois MAPTAM et ALUR⁷⁸ :

- Les offices publics de l'habitat (OPH): l'objectif actuel reste d'avoir des offices moins nombreux, au patrimoine plus important afin de mutualiser et mettre fin au morcellement francilien. A l'intérieur de la MGP, les OPH communaux seront rattachés à la MGP et administrés par les Conseils de territoire. En dehors de la MGP, les OPH communaux seront rattachés à l'échelon intercommunal.
Un OPH ne pourra plus être rattaché à plusieurs départements. Au 1^{er} janvier 2017, il devra se rattacher au département où il a le plus de patrimoine ou sinon il sera rattaché auprès de la région (seul exemple concerné : OPIEVOY).
Aujourd'hui : 60 OPH en Ile-de-France gèrent 500 000 logements (et 62 ESH gèrent 590 000 logements) dont 42 à l'intérieur de la MGP, 5 sur l'ensemble de la région et 13 exclusivement en grande couronne.
Quelques questions : quelle acceptation au niveau local ? stratégies de contournement de la loi (évolution d'OPH en EPL) ? regroupements « réussis » (cf Plaine Commune

⁷⁵ CRH : Comité régional de l'habitat (présidé uniquement par le Préfet de région)

⁷⁶ CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement

⁷⁷ SDRIF : Schéma directeur de la région Ile-de-France

⁷⁸ Loi ALUR : loi pour « l'accès au logement et un urbanisme rénové », adoptée le 20/02/2014

habitat) ? office régional ? rattachement à des offices départementaux mais quid des départements ?

- Les programmes locaux de l'habitat (PLH) : quid des PLH existants (55 adoptés en IDF dont 28 dans la MGP) ? des PLH en cours (39 en cours dont 17 dans la MGP) ? comment les utiliser pour le futur PMHH ? quelle sera la réaction des élus : réticence à financer une politique dont ils sont dessaisis OU engagement afin que soient prises en compte leurs spécificités ?
Aujourd'hui : si l'on additionne tous les PLH cumulés en Ile-de-France, on n'atteint seulement 35 000 logements / an produits (dont 36% de logements sociaux), soit la moitié des 70 000 requis par le SDRIF.

Les réflexions qui restent ouvertes pour le moment :

- périmètre et statut des futurs « territoires »
- comportement des différents acteurs de l'habitat
- inertie provoquée par le « big bang » institutionnel
- crainte d'un territoire à deux vitesses (moins d'investissement dans le logement en grande couronne, spécialisation territoriale du logement social.),
- incertitudes et contexte instable en ce qui concerne les nouveaux dispositifs de la politique de la ville et leur périmètre en Ile-de-France, en particulier au sein de la MGP.
- articulation des aides régionales avec la politique de l'habitat de la future MGP (budget total Région : 4,7 Mds € / budget total MGP : 4,2 Mds €)
- articulation entre les acteurs de l'habitat et de l'hébergement
- vers une accentuation de la tendance actuelle qui voit un rythme plus soutenu de construction en grande qu'en petite couronne ?

Vers un remaniement de la politique régionale de l'habitat ?

- Désintéret vis-à-vis du logement et de l'habitat au profit des missions premières de la Région comme les transports par exemple ?
- Concentration de la politique de l'habitat uniquement sur la deuxième couronne ?
- Vers une approche plus ciblée ? Ex : logement des jeunes et des apprentis
⇒ Dans tous les cas, un enjeu de solidarité est à porter par la Région

ANNEXE 2

AUDITION DE MME EMMANUELLE COSSE

Vice-présidente du Conseil régional d'Ile-de-France en charge du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain

04/04/2014

I/ Rappel des principales actions de la Région Ile-de-France en matière de logement

1) L'aide en faveur des logements locatifs sociaux (LLS)

L'aide à la **construction de LLS** est le point budgétaire le plus important en ce qui concerne l'action régionale pour le logement. L'objectif régional reste le rééquilibrage territorial de l'offre de logements. Les subventions régionales viennent en complément des aides à la pierre. Cette aide concerne quasiment 100% des PLAI (même si elle ne représente que 5% à 10% du coût des travaux). Si l'appui régional se voulait complémentaire à ses débuts et jouer un rôle de « booster », le désengagement progressif des aides des collectivités l'a rendu peu à peu incontournable pour la pérennité du financement du logement social en Ile-de-France. Ces dernières années, il a été fait le choix de réduire l'aide aux PLS pour renforcer l'aide aux PLUS et PLAI.

En ce qui concerne les **réhabilitations de LLS**, son financement était plus fort par le passé (cf 2004) du fait principalement de la politique des bailleurs sociaux. D'autres aides existent également au profit des **centres d'hébergement**, en faveur du **logement des femmes victimes de violence** ou encore pour les **jeunes chercheurs**.

Les aides en faveur de **logements sociaux pour les étudiants, les jeunes et les apprentis** constituent également une action régionale importante et encore une fois, sans ces aides régionales, la plupart de ces opérations ne pourrait pas voir le jour.

2) L'aide aux copropriétés dégradées

Le traitement des **copropriétés dégradées ou en difficulté** est également une des priorités régionales en matière de logement (cf Clichy Sous Bois, Chêne pointu). L'aide régionale se présente comme une aide à la gestion de la copropriété ainsi qu'un supplément d'aide à celle de

l'ANAH mais aussi comme une aide à l'investissement pour accompagner les copropriétaires dans leurs travaux. La Région s'est saisie de ce sujet car peu d'acteurs sont en capacité de répondre lorsqu'il s'agit de grosses copropriétés (cf PACT, SORECA...).

II/ La mise à jour du schéma régional du logement étudiant

Sur les questions de logement, la dernière année de mandature qui s'ouvre pour le Conseil régional va être en partie consacrée à la mise à jour du schéma régional du logement étudiant (datant de 2009) afin d'actualiser un certain nombre d'éléments :

- état de l'offre de logements (ex : Paris a doublé sa capacité de logements étudiants en 6 ans)
- état de l'offre de formations
- évolutions à venir de l'offre de transports (ex : réseau du Grand Paris)
- évolution du profil des étudiants (ex : 40% des étudiants franciliens travaillent en plus de leurs études)

Aujourd'hui, force est de constater qu'il est difficile de faire sortir des LLS étudiants du fait de la réticence de nombreuses communes qui n'y voient que peu d'intérêt (perception négative des « jeunes », crainte d'impayés, impression d'une population « temporaire » et qui ne vote pas dans la commune...). Pourtant, malgré ces craintes, les LLS étudiants sont moins chers que les autres et c'est dans les LLS étudiants que l'on constate le moins d'impayés de loyers.

III/ A propos de la loi MAPTAM et de la Métropole du Grand Paris (MGP)

La loi MAPTAM a prévu la création de la MGP avec des compétences étoffées en matière d'habitat et d'hébergement. Elle est notamment en charge d'élaborer un plan métropolitain dans ces domaines (PMHH). Mais elle a également confié au futur Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), coprésidé par le Préfet et le Président de la Région, le soin d'élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH).

Les discussions sont donc à entamer entre les services de la Région et les services de l'Etat pour l'élaboration de ce SRHH qui doit s'imbriquer dans le SDRIF. Il s'agira alors

de cerner les besoins, les difficultés, les manques ; de cibler les territoires prioritaires, de décliner la territorialisation de l'offre de logements (TOL) et permettre d'atteindre réellement les 70 000 logements au sein des PLH ; de définir quels sont les types de logements concernés, etc...

Il faudra également lier ce schéma avec les différents schémas de transports et faire un point sur l'offre sociale très abordable ainsi que sur l'offre d'hébergement, aujourd'hui très inégalement répartie sur le territoire francilien.

Difficulté majeure : se lancer dans un nouveau schéma en tenant compte d'une autorité qui n'existe pas encore (MGP).

Des points de vigilance :

- Attention à la concentration des moyens en 1^{ère} couronne car bien souvent, les délégations d'aides à la pierre se font au détriment du reste, or beaucoup de communes en dessous de 25% de LLS sont aujourd'hui en dehors du périmètre MGP. La Région devra accompagner ces territoires (« faire de la dentelle dans ces zones là »).
- La politique de la ville est une compétence donnée à la MGP or, le premier programme de rénovation urbaine (PRU) et les quartiers prioritaires se trouvaient très souvent en dehors du périmètre MGP.

IV/ Quel rôle pour la Région à l'avenir ?

En l'état actuel des choses, les **questions** l'emportent sur les réponses et tout le monde avance en terrain inconnu. Une mission de préfiguration de la MGP va être mise en place en avril, J.M. NICOLLE pilote la réflexion au sein de la Région et Mme COSSE s'y intéressera de près pour ce qui est des sujets logement.

Aujourd'hui, les questions se posent sur le **rôle à venir de la Région** :

- continuer à avoir sa propre politique ?
- se concentrer sur la 2^{ème} couronne ?
- se désengager et transférer le financement sur d'autres lignes (ex : transports) ?

D'autres questions conjoncturelles se posent également : **comment maintenir une activité forte dans la**

production de logement ? comment les acteurs vont-ils réagir : continuité des programmes ou inertie dans l'attente de la MGP ?

Or 2014-2015-2016 sont des années stratégiques en termes d'objectifs de logements suite aux accords passés avec les organismes HLM.

Le sujet de la **politique de la ville** est également source de questions puisque la nouvelle géographie prioritaire sera publiée en avril et l'ANRU devrait proposer une liste de sites pour un PRU 2 en juillet. Quels seront les arbitrages de la Région ? Mettre 1 Md€ sur la table comme en 2007 « pour abonder le programme national ou présenter ses propres priorités, qu'elles soient géographiques ou thématiques ? »

Autre sujet de vigilance : **les abords des nouvelles gares du Grand Paris**. Ils doivent pouvoir accueillir du logement abordable et il sera nécessaire de tout faire pour éviter la spéculation immobilière autour de ces futures gares (cf rôle incontournable de l'EPFIF).

Questions de la commission :

- *Quid de la **réhabilitation énergétique** des logements alors que cela va constituer un sujet budgétaire majeur dans les années à venir ? quels en sont les freins aujourd'hui dans le parc privé ?*
- *Quid de « **l'égalité attention** » à porter aux deux territoires (MGP et 2^{ème} couronne) ?*
- *Vers un regroupement des **baillleurs sociaux** ? vers un rapprochement des **acteurs de l'habitat et de l'hébergement** ?*
- *Quelle stratégie régionale pour éviter **l'inertie des acteurs** ?*
- *L'élaboration du **SRHH** ne devrait-elle pas se faire très rapidement ?*
- *Ne peut-on pas trouver du logement immédiatement mobilisable dans le **parc privé** en instaurant une aide aux propriétaires pour faire du loyer intermédiaire ?*

Réponses de Mme COSSE :

En ce qui concerne **l'avenir de l'action régionale**, Mme COSSE estime que la Région ne peut pas être absente de la politique du logement. L'aide régionale est nécessaire aujourd'hui, ne serait-ce que pour faire baisser les loyers de sortie des LLS. Selon elle, les aides à la pierre devraient incomber à la Région alors que les programmes territoriaux (PLU, PLH) devraient incomber à la MGP.

Selon elle, reprenant l'expression de M. CARLY, la question du logement a été trop politisée au niveau municipal. Pour réussir à produire du logement, il faudra créer le consensus entre les communes et dépolitiser cette question. La MGP et son PMHH pourront-ils le permettre ? il faut l'espérer. L'un des enjeux essentiels de la MGP reste la péréquation.

En ce qui concerne le **futur SRHH**, pour ne pas échouer il doit être du niveau du SDRIF mais il y aura besoin de trouver des moyens pour le faire financer et la Région sera mobilisée.

En ce qui concerne le **parc privé**, la Région agit principalement sur la réhabilitation (parce que peu d'acteurs le faisaient) mais ne prévoit pas d'aide au parc privé intermédiaire.

Pour ce qui est du risque de la « **période blanche** » et de l'inertie des acteurs, cela va beaucoup dépendre de la volonté des nouveaux maires sur les 6 prochaines années. Cependant, il faut reconnaître que la question du logement a été traitée différemment aux dernières élections. Il semblerait que cet enjeu soit pris beaucoup plus au sérieux désormais.

Pour ce qui est de la **réhabilitation énergétique** des logements dans le parc privé, il y a aujourd'hui des freins indéniables, principalement pour des raisons financières. En général, les propriétaires ne veulent pas ou ne peuvent pas s'engager financièrement dans ces réhabilitations (vue à 1 - 2 ans ou endettement déjà important). De plus, à terme la subvention publique pour ce genre d'opération n'est peut-être pas le modèle. Il manque un organisme bancaire dédié à cela (cf Allemagne). La Région a quant à elle lancé une SEM Energie Positif qui propose du tiers financement dans ce domaine. Autrement, pour rendre ces réhabilitations plus attractives, il faut également mieux communiquer sur les gains obtenus après réhabilitation (jusqu'à 400 € par an par ménage)

ANNEXE 3

ENTRETIEN AVEC ACTION LOGEMENT

M. Eric THUILLEZ, directeur général unique (UESL)
Mme Angélique CHAIDRON, déléguée territoriale
Mme Caroline MACE, directrice du réseau et des territoires
08/04/2014

Ce qu'est Action Logement :

Action Logement est la dénomination usuelle de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), instituée en 1953. À l'origine, les entreprises devaient consacrer 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Ce taux est fixé depuis 1992 à 0,45 %. La contribution des entreprises n'a pas été substantiellement allégée pour autant, puisqu'elle représente actuellement 0,95 % de la masse salariale. La différence, soit 0,50 %, est versée au Fonds National d'Aide au Logement (FNAL), qui finance diverses allocations logement sans contrepartie pour les entreprises.

L'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL) met en œuvre les politiques nationales d'emploi des fonds d'Action Logement. Ses associés sont tous les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) agréés aux fins de collecter et d'utiliser les fonds de la PEEC. Avec leurs filiales, les CIL constituent le maillage opérationnel d'Action Logement.

Ces CIL sont des organismes associatifs gérés paritairement qui agissent dans 2 domaines :

- investissement dans le logement social contre des réservations pour les salariés
- mise en place d'aides directes aux ménages (prêts pour accédants, sécurisation contre les impayés de loyers, avance de dépôt de garantie...)

Force est de constater que les évolutions récentes amènent Action Logement à se substituer aux dotations de l'Etat (exemple : pour le financement de la rénovation urbaine).

Une action tournée vers des « bassins d'emplois »

À la fin de l'année, il ne devrait rester que 16 CIL (sur 120 à l'origine). Action Logement regroupe petit à petit les CIL afin d'en faire des organismes de taille plus importante

avec pour objectif d'aboutir à 5 ou 6 CIL en France autour des plus grandes agglomérations françaises.

En tant que financeur du logement, Action Logement souhaite orienter son financement vers les bassins d'emplois où des tensions sur le logement existent. Cette philosophie d'implantation par bassins d'emplois paraît plus pertinente que le découpage administratif. Ainsi, 80% des financements d'Action Logement se concentrent dans les bassins d'emplois tendus⁷⁹ avec pour objectif d'y produire 1/3 de logements en plus par CIL.

Pour Action Logement, l'important est « d'être jugé sur le nombre de personnes logées plus que sur le nombre de logements produits ».

La question de la multiplicité des organismes se pose également aux organismes HLM selon Action Logement. Il s'agit soit de les regrouper, soit de regrouper les moyens.

Est posée la question de l'arrivée de nouveaux CIL d'autres régions sur l'Île de France en particulier sur le territoire de la MGP. Des CIL comme Plural, Vilogia, Amallia viennent investir en IDF. Mécaniquement et au regard des fusions et regroupements de patrimoines des organismes HLM qui en dépendent, du même coup les patrimoines franciliens se retrouvent dans des sociétés multiples de dimensions nationales et couvrant des départements et régions autres que ceux d'Ile-de-France. M. THUILLEZ a évoqué le principe des « sociétés de coordination » qui permettraient une prospective foncière commune et un travail sur les patrimoines de logements sociaux.

À partir d'études menées sur les divers bassins d'emplois (basés sur des données relatives aux CDT, axes de transports, indicateurs économiques, OIN,...) 6 Comités territoriaux de bassins d'emplois (CTBE) vont être mis en place en IDF : un sur Paris et 5 autres autour de Paris (sous forme de « faisceaux »), tout en s'affranchissant des limites administratives. Ces CTBE devraient être opérationnels au courant du 2^{ème} semestre 2014.

⁷⁹ Découpage obtenu par indications zones Scellier (A et B1) + grandes aires urbaines françaises

Un « trait d'union » entre emploi et logement

Action Logement se veut un lien entre l'emploi et le logement, un trait d'union entre les deux : *l'accès à la logement ne doit pas être un handicap pour l'accès à l'emploi*. Selon une étude du CREDOC de 2011⁸⁰ : « au cours des cinq dernières années, environ 500 000 personnes en recherche d'emploi ont effectivement renoncé à un poste parce que cela les aurait contraintes à accroître leurs dépenses de logement ».

Avec les CTBE, il s'agit donc de travailler sur le lien emploi-logement à l'échelle des bassins d'emplois, c'est-à-dire à une échelle pertinente du point de vue du traitement conjoint des questions d'emploi et des questions de logement.

Action Logement recherche avant tout à avoir un dialogue stratégique avec les territoires et de contractualiser avec eux sur la base de besoins liés à l'emploi (plus facile à Lyon qu'en Ile-de-France par exemple).

Pour Action Logement, en Ile-de-France la multiplicité des agglomérations complique considérablement le travail d'Action Logement car cette multiplication des contrats provoque l'asphyxie des CIL.

La Métropole du Grand Paris (MGP) permettra de clarifier le jeu des acteurs au moins au centre de l'agglomération parisienne. Pour Action Logement, il est nécessaire de contractualiser à des mailles plus larges.

En conclusion : 2 soucis majeurs en Ile-de-France :

- libération du foncier afin de débloquer la situation
- rationalisation du jeu d'acteurs afin de rendre la gouvernance plus lisible et plus efficace

⁸⁰ Source : CREDOC, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », Juillet 2011

ANNEXE 4

AUDITION DE M. JEAN-CLAUDE DRIANT
Professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris
Université de Paris Est Créteil – Val de Marne
15/04/2014

I/ Rappel des constats à propos du logement en Ile-de-France

Le constat est connu, c'est celui d'une forte crise du logement en Ile-de-France. La France dans son ensemble connaît une crise mais elle reste moins forte qu'en Ile-de-France où la construction est extrêmement faible. Pour ce qui est de la crise du logement dans l'ensemble de la France, M. DRIANT reste dubitatif face au « déficit de 800 000 logements ». Pour lui, les situations sont très disparates en fonction des territoires.

En ce qui concerne l'IDF, la crise du logement revêt 2 volets :

- quantitatif : sur les 15 dernières années, seuls 3,4 logements/hab./an ont été produits en IDF contre 8,4 logements/hab./an en Languedoc-Roussillon par exemple.
Fait marquant en IDF : la taille moyenne des ménages a cessé de baisser (et a même légèrement augmenté à Paris intra-muros⁸¹) alors qu'elle continue de baisser dans les autres régions françaises.
- accessibilité au parc : une large part du parc est désormais devenue financièrement inaccessible aux ménages à partir des classes moyennes inférieures et en-dessous.

La question du mal-logement est importante mais elle n'est pas le problème central en IDF, du moins pas plus que dans les autres régions françaises, à part sur le taux de surpeuplement qui reste plus élevé en IDF.

Le problème central en IDF reste l'offre qui est trop chère, ce qui entraîne de fortes contraintes pour les

⁸¹ Débat autour des raisons de ce phénomène : est-ce à cause du retour des familles dans Paris ou est-ce dû la dégradation de la situation qui amène les ménages à se serrer la ceinture et à moins dé-cohabiter ?

ménages qui souhaitent adapter leurs conditions de logement à l'évolution de leur situation et de leurs aspirations.

II/ Deux éléments essentiels pour l'avenir

1) La création de la Métropole du Grand Paris (MGP)

La question du logement est centrale dans la création de la MGP (loi MAPTAM de janvier 2014) alors que les premiers débats autour du Grand Paris avaient plutôt éludé la question du logement, au même titre qu'ils n'avaient que très peu abordé la « vie quotidienne des Franciliens ». Le logement ne revient dans le débat du Grand Paris que par le biais d'interventions de parlementaires en 2010 avec l'intégration dans l'article 1^{er} de la loi du 3 juin 2010 de l'objectif chiffré de 70 000 logements à produire par an au niveau régional.

Depuis, il a été prévu de créer la métropole du Grand Paris le 1^{er} janvier 2016 et force est de constater que le périmètre de cette métropole ne correspond à aucun « bassin d'habitat » mais se calque plus ou moins sur des découpages administratifs.

Deux questions se posent alors sur :

- le périmètre de la MGP : une part de l'agglomération parisienne se retrouve hors-jeu. De plus, les logiques de bassin d'habitat se font plus par « faisceaux » autour de Paris (par « camembert » ou par « pétales ») que de manière concentrique.
Il faut cependant noter ici que le principal défaut des EPCI de 1^{ère} couronne qui se sont pourtant constitués « en pétales », c'est que ceux-ci se sont plutôt formés comme des « clubs », pas vraiment fondés sur la solidarité, bien au contraire.
- les interactions intérieur / extérieur : la MGP ne couvre pas l'intégralité du bassin d'habitat (elle en exclut notamment le périurbain), ne facilitant pas la prise en compte des parcours résidentiels des franciliens, ni une vision transversale liant les problématiques du logement avec les mobilités régionales. En effet, le point d'ancrage essentiel reste le logement. C'est à partir de lui que l'on organise l'ensemble des mobilités.

2) L'objectif de production de 70 000 logements / an

Cet objectif est à la fois énorme et très peu :

- Enorme puisque 70 000 logements représentent presque le double de ce que l'on a produit en moyenne de 1998 à 2012 (39 000 en moyenne). L'absence de gouvernance à l'échelle métropolitaine a d'ailleurs joué un rôle considérable dans l'incapacité de débloquer les ressources foncières notamment, et de produire les logements. Cette absence de gouvernance justifie un changement de braquet rapide et fort.
- Très peu puisque 70 000 logements représentent 1,3% seulement du stock de logements existants. Sachant cela, peut-on réellement parler d'un « choc de l'offre de logement » en IDF, capable d'avoir un effet significatif et immédiat sur les prix ? A court ou moyen terme, cet effet sur les prix risque d'être très marginal.
⇒ L'objectif de production de 70 000 logements / an est donc un objectif nécessaire mais pas suffisant.

Que faire à court terme ?

Même dans l'hypothèse de réussite des 70 000 logements par an, il faudrait attendre pour percevoir les premiers effets d'une offre plus importante. Il est donc aussi nécessaire d'agir à court terme.

Il faut bien avoir à l'esprit que les temporalités de production de logement sont longues : 3 à 4 ans entre la décision de construire et la remise des clés (s'il n'y a pas de recours entre temps).

Que fait-on pendant que les instances nouvelles ne sont pas mises en place ?

- Hypothèse 1 : l'attentisme. Il s'agit de l'hypothèse « catastrophiste ». La mise en place des nouveaux schémas et plans (SRHH, PMHH) prend plusieurs années et pendant ce temps-là, les élus et les acteurs ne se mobilisent plus et c'est l'accumulation du retard en matière de production.
- Hypothèse 2 : l'activation. Les élus et les acteurs franciliens prennent conscience qu'il est nécessaire d'être pro-actifs. Ex : les EPCI de 1^{ère} et de 2^{ème}

couronne s'activent, notamment au travers de leurs PLH et se rendent indispensables.

III/ Le rôle de la Région Ile-de-France

Plusieurs éléments préalables essentiels :

1) Seuls 50% des 70 000 logements prévus par an par la TOL⁸² concernent le périmètre de la MGP. Ce qui veut dire que la moitié de la production des 70 000 logements ne dépendra pas de la MGP !

=> L'enjeu de l'articulation intérieur / extérieur incombera immanquablement à l'échelon régional. L'objectif du SRHH sera bien évidemment de reconnaître et d'articuler ces deux dimensions.

2) La loi MAPTAM prévoit explicitement de confier l'élaboration du SRHH à la Région et à l'Etat. La Région se voit donc dotée d'une compétence formelle en matière d'habitat et d'hébergement sur le territoire régional, celle de la co-présidence du futur CRHH et de la co-élaboration du SRHH avec l'Etat.

3) Le SDRIF constitue un document tangible, désormais adopté et pérenne qui légitime pleinement l'action régionale.

Quelques pistes de positionnement de la Région à court terme :

1) Se positionner par thématique ?

Sur le logement étudiant ? (à différencier du logement des jeunes) Lorsque l'on traite le logement étudiant par le simple prisme du logement, on s'aperçoit que ce public n'est jamais prioritaire. Quand on le traite par le prisme de l'enseignement supérieur et comme un véritable enjeu d'attractivité régionale, nationale et internationale pour nos universités, le logement étudiant devient alors un enjeu de qualité de vie et redevient prioritaire (ex : en Rhône-Alpes, le schéma régional du logement étudiant est porté par la direction de l'enseignement supérieur et sa portée est plus grande). Pour rappel, les universités françaises

⁸² TOL : Territorialisation de l'offre de logements

(contrairement à d'autres pays) n'ont aucune responsabilité en matière de logement de leurs étudiants.

Autour de l'action sur le parc existant ? La construction neuve de logements sociaux n'est pas la seule voie d'action. Il est important de se saisir d'autres leviers pour faire croître le parc social plus vite que simplement en construisant du neuf. L'action sur le parc existant est nécessaire : la lutte contre l'habitat indigne, l'acquisition d'immeubles, l'entrée dans les copropriétés, l'intermédiation locative... Il s'agit là de faire du logement social mais de différentes manières et par différents canaux.

2) Développer une stratégie pour contrecarrer la « période blanche »?

La Région a certainement intérêt à développer une stratégie qui permette aux différents acteurs de ne pas tomber dans l'inertie au cours des 2-3 ans qui viennent et qui sont des années charnières pour la production de logement social notamment (cf pacte USH).

La Région peut certainement aider à « activer et créer un outil de référence » hors de la MGP. Pour accompagner les 50% des 70 000 logements hors MGP, la Région doit certainement aider les EPCI de 2^{ème} couronne à ne pas se gripper et appuyer leurs PLH dans une stratégie d'ensemble (cf « vers un SCOT des PLH en 2^{ème} couronne »).

Il s'agit d'une période d'incertitude et de grande inquiétude : « est-ce que tout s'arrête ? la Région doit jouer un rôle pour que tout ne s'arrête pas ».

Autres sujets abordés :

A propos des objectifs chiffrés de production : au sein de la commission, on attire l'attention sur l'importance de ne pas dénigrer les objectifs quantitatifs qui sont nécessaires à la production de logements. M. DRIANT répond que s'il est nécessaire de produire 70 000 logements par an, ils ne sont pas suffisants. De plus, il met en doute le besoin de combler le « déficit de 800 000 logements » au niveau national.

A propos des PLS⁸³, au sein de la commission, il est rappelé qu'il faut faire attention à ne pas trop discréditer les logements en PLS car ils répondent à un vrai besoin en IDF où les classes moyennes aussi ont du mal à se loger. M. DRIANT répond que le « produit PLS » n'est pas adapté car la moitié des ménages « cibles » du PLS (dont les revenus se situent entre les plafonds PLUS⁸⁴ et PLS) sont propriétaires et ne sont pas demandeurs de logements sociaux. Le taux de refus par les ménages des PLS qu'on leur propose est très élevé. Il est trop cher. Par contre, commercialisé autrement et de manière plus adaptée à son public cible, le « produit PLS » pourrait être très utile.

A propos de la décentralisation des règles : au sein de la commission, il est demandé s'il est envisageable de passer de règles nationales à des règles régionales à propos des aides au logement, voire des aides à la personne. M. DRIANT répond que les délégations d'aides à la pierre existent déjà pour les EPCI et les départements et que la MGP l'obtiendra très vraisemblablement sur son territoire. Ces délégations permettent à la collectivité de moduler ces aides à la pierre. Pour ce qui est des aides à la personne, le risque de leur réduction ferait peser une menace très lourde sur les ménages modestes notamment, et les inégalités territoriales entre régions risqueraient d'être renforcées.

Piste de solution en débat : des délégations d'aides à la pierre en faveur de la Région pour le reste du territoire régional hors MGP ? (cela nécessiterait une modification législative).

⁸³ PLS : « Prêts locatifs sociaux » servant à financer les logements sociaux « intermédiaires »

⁸⁴ PLUS : « Prêts locatifs à usage social » servant à financer les logements sociaux « classiques »

**ANNEXE 5
ENTRETIEN AVEC PARIS METROPOLE**

*Mme Pauline MALET, chargée de mission Gouvernance et
Projet métropolitain*

17/04/2014

I/ Ce qu'est Paris Métropole

Une conférence métropolitaine avait été créée il y a une dizaine d'années sous l'impulsion de M. Bertrand DELANOE afin de démarrer la réflexion sur une éventuelle métropole parisienne. Finalement, Paris Métropole sera créé en 2009 sous la forme d'un syndicat mixte d'étude regroupant 205 collectivités (communes, EPCI, départements, région). Il s'organise en plusieurs commissions, dont une commission logement. D'un fonctionnement essentiellement fondé sur le consensus, Paris Métropole a évolué, avec le thème de la gouvernance, vers un mode décisionnel différent comme en atteste le vote du vœu sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du Comité syndical de Paris Métropole du 20 septembre 2013. La question de la gouvernance est donc au cœur de la mission de Paris Métropole qui se préparait, quel que soit le résultat de l'élection présidentielle de 2012, à la mise en place d'une métropole parisienne dans la foulée. Paris Métropole se préparait donc à se transformer assez naturellement en « mission de préfiguration » de cette future métropole.

Un livre vert a été publié en 2012 proposant 3 scénarios possibles pour cette future métropole :

- Scénario 1 : une « métropole concertée », scénario très souple visant à renforcer la coopération entre les échelons existants.
- Scénario 2 : une « métropole intégrée », soutenue alors principalement par MM. Claude BARTOLONE et Daniel GUIRAUD (actuel président de Paris Métropole) qui permettait de créer une métropole « redistributive ».
- Scénario 3 : une « métropole confédérée » sur le périmètre de l'unité urbaine parisienne et constituée de plusieurs « grosses plaques » à fiscalité propre de 300 000 à 400 000 habitants avec une instance de coordination unique : la métropole.

Le scénario 3 avait alors la préférence de Paris Métropole mais le consensus en son sein n'était pas suffisant. Le fonctionnement au consensus a trouvé là ses limites. Paris Métropole avait alors rencontré le Premier Ministre sans avoir réussi le consensus en interne.

II/ Le texte de loi et le scénario de « métropole intégrée » finalement retenu

Le scénario 3 de la « métropole confédérée » était celui qui avait prévalu dans la première version du projet de loi de l'acte III de la décentralisation rejetée en juin 2013 par le Sénat pour des raisons d'effacement de l'échelon communal et de logement. Ainsi, la première version du texte a vu rejeter le volet métropolitain francilien.

La commission des lois de juillet 2013 a alors proposé un nouveau scénario, celui de la « métropole intégrée » (cf scénario 2 de Paris Métropole) engendrant une opposition majoritaire de Paris Métropole à ce nouveau projet de loi. Malgré cela, le nouveau texte est passé et la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 reconnaît la création à partir du 1^{er} janvier 2016, d'une métropole intégrée : la Métropole du Grand Paris (MGP) sous la forme d'un EPCI unique à fiscalité propre sur le périmètre de Paris + communes de 1^{ère} couronne + communes limitrophes le souhaitant, impliquant la disparition des EPCI de 1^{ère} couronne préexistants.

Aujourd'hui, Paris Métropole est en position délicate face à la mise en place d'une métropole qu'il n'a pas soutenue. Cependant, le Gouvernement a décidé de mettre en place une mission de préfiguration co-présidée par le Préfet de région et le Président de Paris Métropole.

III/ Les « territoires », nouveau cheval de bataille de Paris Métropole

Aujourd'hui, il y a consensus au sein de Paris Métropole pour creuser la notion de « territoire » laissée floue par l'actuelle loi. La MGP sera donc constituée de plusieurs territoires d'au moins 300 000 habitants et administrés par des conseils de territoires. La mission de préfiguration devra définir les périmètres de ces territoires en tenant compte des CDT et en ne pouvant pas sectionner les EPCI existants. De ce fait, les périmètres possibles sont déjà

plus ou moins bien connus (il devrait y avoir environ 15 territoires en tout) à l'exception du Val de Marne où beaucoup de communes sont isolées.

Selon la loi, la relation Métropole-Territoires est comparable à la relation Paris-Arrondissements au sens où les territoires constituent un échelon déconcentré de la Métropole. Cependant, la politique de la ville ainsi que l'administration des OPH leur ont été expressément confiées et d'autres compétences peuvent leur être déléguées par la Métropole.

Le schéma actuel de transfert des compétences n'est pas tenable selon Paris Métropole.

En effet, il est prévu qu'au 1^{er} janvier 2016, les compétences détenues par les ex-EPCI soient transférées à la MGP qui conserve les compétences « métropolitaines »⁸⁵ mais, à son tour, retransfère les compétences « non métropolitaines » aux communes qui devront donc à nouveau exercer les autres compétences qu'elles avaient transférées à leur EPCI. Pour leur permettre d'exercer ces compétences, la loi prévoit 4 possibilités de mutualisation des communes sur le périmètre des territoires: conventions, services communs, syndicat, entente.

Face aux difficultés notamment temporelles que cela va poser (nécessité de mettre d'accord et de faire délibérer toutes les communes concernées), il est prévu une « mesure transitoire » de 2016 à 2018 permettant aux conseils de territoires d'exercer ces compétences dans l'attente des délibérations communales relatives à leur transfert.

Face à ce schéma jugé intenable par les élus de Paris Métropole, il est proposé de reporter à janvier 2017 la création de la MGP pour donner plus de temps à la création des syndicats pour porter les compétences communales, sans avoir à repasser par les communes.

L'objectif de Paris Métropole : travailler le statut juridique des « territoires » pour aboutir à des « territoires bi-face » :

- une tête déconcentration de la Métropole
- une tête mutualisation intercommunale, c'est-à-dire pouvant également porter des projets (cf syndicats de mutualisation prévus par la loi)

⁸⁵ Les 5 compétences métropolitaines : aménagement de l'espace, politique locale de l'habitat, politique de la ville, développement économique-social-culturel, environnement et cadre de vie

Il y a alors deux possibilités : les territoires auront ou n'auront pas de fiscalité propre. Le problème essentiel réside dans la personnalité juridique du territoire et dans le fait qu'à ce stade, une commune ne peut pas faire partie de plusieurs EPCI à fiscalité propre.

Paris Métropole souhaite avant tout préserver la dynamique des intercommunalités existantes.

Au-delà de la personnalité juridique des territoires, la question des communes limitrophes qui pourraient être en-dehors ou en-dedans de la MGP se pose également, vu qu'elles sont au nombre de 46 et qu'elles représentent tout de même 1 million d'habitants.

Enfin, Paris Métropole souligne la nécessaire prise en compte de la grande couronne dans la construction de la métropole. A noter : les intercommunalités de grande couronne, dans l'unité urbaine, devront se constituer d'ici le 31 décembre 2015 en intercommunalités de 200.000 habitants minimum.

IV/ L'organisation de Paris Métropole en vue de la mission de préfiguration

Le décret relatif à la mission de préfiguration de la MGP devrait sortir cette semaine ou la semaine prochaine et devra être complété d'un règlement intérieur ainsi que de la convention constitutive du GIP (Groupement d'Intérêt Public) qui servira de support administratif à la mission de préfiguration. Aujourd'hui, M. François LUCAS (actuellement Préfet hors cadre) est pressenti pour diriger la mission de préfiguration, il devrait se présenter au Bureau de Paris Métropole du 6 mai.

La mission de préfiguration aura 2 collèges :

- un collège des élus de 225 membres maximum
- un collège des partenaires socio-économiques ou « conseil des acteurs économiques et sociaux » de 60 membres (20 nommés par le Ceser, 20 nommés par Paris Métropole et 20 nommés par le Préfet de Région) – cf. décret à venir.

Afin de préparer au mieux le travail de la mission de préfiguration, Paris Métropole a déjà mis en place 4 groupes de travail sur les thèmes suivants :

- statut juridique et compétences des territoires ;
- périmètre des territoires ;
- finances ;
- projet métropolitain.

Dans le dernier groupe de travail « projet métropolitain », des réflexions se tiennent sur la mise en place d'un « atelier du projet métropolitain » itinérant avec débats publics afin d'associer le public (société civile, habitants, etc.) sur tous les territoires.

Autres points notables :

Les dernières élections municipales de mars 2014 ont fait basculer assez nettement l'équilibre politique au sein de la Métropole. Depuis les dernières élections, 2/3 des communes de la Métropole sont à droite pour 1/3 de communes à gauche.

La période est extrêmement floue et sur le terrain, les EPCI de 1^{ère} couronne commencent à subir des difficultés pour emprunter auprès des banques : « *qui va payer les emprunts dans les années à venir ?* »

Le scénario « métropole intégrée », présenté sous forme d'amendements à la commission des lois de l'Assemblée nationale, **était une surprise** et il n'y a pas eu jusqu'à aujourd'hui, d'étude d'impact sur la base de ce scénario.

Il n'y a pas eu de délégation interministérielle sur le sujet alors même que les interlocuteurs gouvernementaux pouvaient être très différents : Marylise LEBRANCHU (responsable du texte de loi), Cécile DUFLOT (en charge du Grand Paris), Manuel VALLS (à l'Intérieur et donc aux collectivités territoriales).

Les tâches assignées à la mission de préfiguration sont colossales : rapport juridique et budgétaire en décembre 2014 (suivi d'une 1^{ère} ordonnance en mars 2015) ; rapport sur les compétences en juillet 2015 ; diagnostic général de la Métropole ; pacte financier et fiscal ; carte des territoires ; définition de l'intérêt métropolitain et le tout en un an et demi désormais.

ANNEXE 6

ENTRETIEN AVEC LES ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES

AFOC : J. VERGNAUD

CLCV : J.P. GLEIZES

CGL : S. CAQUNT et L. MOYON-VINCIGUERRA

CNL 91 : M. TROALEN

CNL 92 : B. RAVEL

15/05/2014

Confédération nationale du logement (CNL)⁸⁶

Les représentants de la CNL 91 et 92 signalent que leur organisation a travaillé sur le sujet de la Métropole du Grand Paris (MGP) au niveau régional. La MGP dans sa forme actuelle n'est pas acceptable selon la CNL, son défaut originel étant l'absence de démocratie et de concertation, notamment avec les partenaires sociaux. Sur un tel projet, il faut consulter les habitants et l'idée d'un référendum est soutenue par la CNL.

Quels sont les problématiques essentielles ?

- Le périmètre de la MGP est peu cohérent
- Une telle structure va-t-elle vraiment permettre la construction des logements requis ?
- Question du rôle de la Région à l'avenir (Région intervient déjà)
- Quel rôle pour l'Etat, seul garant de l'équité régionale et nationale ?
- La notion d' « hébergement » prend le pas sur celle du « logement » (risque de précarisation)
- Réduction des ressources publiques
- Quelles incidences cette réforme aura-t-elle sur les PLH⁸⁷ existants ?
- Risque d'éloignement du cœur d'agglomération des populations les plus défavorisées
- Regroupement des OPH :
 - o risque de réduction de personnels et de moyens. Le regroupement et la concentration des organismes n'est pas une garantie d'efficacité (vers une mutualisation de certains services plutôt qu'une concentration des organismes ?)

⁸⁶ La CNL est créée en 1916 par les femmes en période de guerre pour lutter contre la hausse des loyers. Elle compte 788 élus au sein des conseils d'administration des OPH, ESH,...

⁸⁷ Ex : la CA Sud de Seine a permis un rapprochement des bailleurs pour aboutir à un PLH équilibré sur l'intercommunalité.

- o risque de perte de lien de proximité avec les habitants et perte de représentation des locataires si l'on passe à de grosses structures (ex : le bailleur 3F gère 200 000 logements, seulement 3 sièges sont réservés pour les locataires dans son conseil d'administration)

Quelles propositions ?

- Mettre en place un véritable service public national du logement (avec tous les acteurs et partenaires du logement)
- Faire participer les associations de locataires au sein des commissions, observatoires, mission de préfiguration, CDT, etc...
- Revoir le périmètre de la MGP pour qu'il concorde avec la zone urbaine dense
- Donner à la Région une place centrale, réglementaire
- Densifier autour des gares
- Lutter contre la spéculation foncière
- Sauvegarder la dynamique des intercommunalités de 1^{ère} couronne (garder le positif : équilibre, mixité sociale) et faire en sorte que les « territoires » ne soient pas que des chambres d'enregistrement
- Abroger la loi Boutin
- Geler les loyers
- Organiser un référendum

Confédération générale du logement (CGL)⁸⁸

La CGL n'a pas encore de position définie sur la MGP mais ses représentants pointent un certain nombre de sujets importants en ce qui concerne les évolutions actuelles et leur impact pour les locataires :

- La loi ALUR prévoit la possibilité d'augmenter les loyers là où ils sont sous-évalués. Dans ce cas, la question de l'avenir des loyers des baux anciens se pose et la CGL s'interroge sur le risque d'explosion des loyers contre menace d'expulsion. La question se pose avec acuité dans les secteurs en rénovation (ex : avec l'arrivée du métro et du tramway dans le nord de Paris). A Aubervilliers, une forte hausse des congés a été identifiée (il s'agit alors pour une association comme la CGL, d'intervenir le plus en amont possible pour vérifier la légalité du congé).
- Quid des ménages à revenus moyens repoussés à la périphérie ?

⁸⁸ La CGL est née suite à l'appel de l'Abbé Pierre à l'hiver 1954. Elle participe aux conseils d'administration des bailleurs sociaux, aux commissions de conciliation, aux CCAPEX, DALO...

- Quid des foyers-résidences ?
- Quid de l'harmonisation avec la scolarité ?
- Nécessité d'harmoniser les aides existantes (différentes sur Paris et la 1^{ère} couronne aujourd'hui)

Confédération Logement et Cadre de Vie (CLCV)⁸⁹

Le représentant de la CLCV estime que le débat sur la MGP est l'occasion de faire le point sur ce qui marche et ce qui ne marche pas aujourd'hui.

Plusieurs sujets sont soulevés :

- Sur le foncier : le lien emploi-logement-transport doit être le guide de l'action foncière
- Sur le parc social : il faut reconnaître que la loi Boutin est catastrophique pour la présence des classes moyennes dans le parc social. Il y a là un réel risque de ghettoïsation du parc social (effet désastreux du surloyer).
- Sur la loi ALUR : le congé est réduit à 1 mois selon la loi ALUR. C'est bien pour le locataire mais pas forcément pour le propriétaire.

Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC)

Le représentant de l'AFOC, juriste auprès de son association, indique qu'il est principalement venu à cette rencontre pour récolter de l'information.

Quelques verbatims :

« Attention à ne pas refaire ce qu'on a fait avec les villes nouvelles »
« L'urgence est-elle vraiment nécessaire à l'horizon 2016 ? Et si on se casse la figure ? »

⁸⁹ La CLCV est née en 1952. Il s'agit d'une association de consommateurs comportant également un volet logement. Elle est présente chez les bailleurs, dans les commissions de conciliation,...

ANNEXE 7

AUDITION DE L'AORIF – UNION SOCIALE DE L'HABITAT EN ILE-DE-FRANCE

M. Christophe RABAULT, directeur de l'AORIF
Mme Cécile HAGMANN, conseillère technique en charge des politiques territoriales

13/06/2014

Quelques chiffres sur le logement locatif social en Ile-de-France

Le logement locatif social (LLS) en Ile-de-France c'est :

- 1 200 000 logements
 - 42 000 places d'hébergement
 - 79 000 logements-foyer
- ⇒ Soit environ 3 millions de personnes logées

Le loyer moyen du parc social se situe à 6,5 €/m², soit le tiers du loyer du parc privé (cf OLAP).

30 316 logements sociaux ont été agréés en 2013 (+ 110% en 9 ans) alors que la demande annuelle se situe à 550 000 demandeurs.

Annuellement, ce sont 48 000 à 50 000 logements qui sont mis en chantier alors que le nombre de permis de construire délivrés en 2013 était supérieur à 60 000.

A propos de la gouvernance du logement suite à l'acte III de la décentralisation

Ce sont trois lois qui réforment la gouvernance du logement en Ile-de-France selon l'AORIF :

- Loi ALUR (lien avec les demandeurs)
- Loi de programmation sur la politique de la ville (PNRU 2)
- Loi MAPTAM (création de la MGP)

La cohérence de la gouvernance paraît améliorée selon la loi MAPTAM avec la création d'un SRHH, d'un PMHH et leur compatibilité avec le SDRIF.

Cependant, des inquiétudes s'expriment fortement au sein de l'AORIF concernant l'éventualité d'une « période blanche ». Aujourd'hui, selon l'AORIF la production d'environ 10 000 logements (5 000 en 2014 et 5 000 en 2015) est menacée sous l'effet de la conjonction de deux phénomènes :

- La vente en état futur d'acquisition (VEFA)⁹⁰
 - L'absence de délivrance des permis de construire (suite au renouvellement des élections municipales)
- Traditionnellement, les années d'élections sont plus attentistes mais la conjonction actuelle de plusieurs facteurs (crise, renouvellement des élections, changements institutionnels) amplifie fortement le phénomène.

A propos des OPH

Certes, il y a un besoin de visibilité pour l'avenir de la gouvernance des OPH, notamment au vu de la loi MAPTAM qui transfère leur gestion à la MGP et confie leur administration à ses conseils territoriaux. Cependant, ce sont les OPH communaux qui sont concernés, or il y a également des OPH départementaux, des OPH intercommunaux. Les offices communaux sont principalement des offices de gestion et peu de production. Il est cependant noté qu'un panel suffisant d'opérateurs reste nécessaire. Il pourrait s'agir avec cette réforme, de passer d'une quarantaine d'offices municipaux à une quinzaine d'offices « territoriaux » au sein de la MGP.

Les préconisations de l'AORIF

Dans un livre blanc publié en juin 2014, l'AORIF et les organismes franciliens appellent leurs partenaires à poursuivre sans attendre 4 objectifs à travailler dans la nouvelle gouvernance du logement et formulent des propositions en ce sens :

1. Produire plus, plus vite et moins cher en :

- Déstockant massivement les fonciers urbanisables des EPF et EPA.
- Evitant la surenchère par la fixation d'une charge foncière maximum.
- Encourageant la maîtrise d'ouvrage directe pour éviter les blocages d'opération.
- Créant un observatoire des fonciers publics.
- S'engageant pour une stricte opérationnalité des documents de programmations
- Optimisant et pérennisant des financements adaptés aux besoins des territoires et coûts des opérations tant en locatif qu'en accession sécurisée.

2. Améliorer la performance énergétique du patrimoine,

- Des dispositifs financiers pérennes et des éco-conditionnalités mises en cohérence qui n'entraînent pas de distorsion entre la métropole et sa périphérie,
- Une approche véritablement durable qui combine performances économique, énergétique et sociale.
- La stabilisation de la RT 2012 pour peser sur les coûts et l'expérimentation d'une approche plus souple de son application pour mesurer et éviter les effets de seuils (derniers kWh)
- Des objectifs de performance fixés à l'échelle du patrimoine global plutôt que sur chaque résidence. L'AORIF alerte ses partenaires sur la nécessaire association des organismes aux réflexions sur les réseaux de chaleur et sur le risque que fait peser le coût du désamiantage sur la faisabilité des opérations de réhabilitation.

3. Poursuivre la rénovation des quartiers et assurer leur gestion dans la durée

Consolider les effets du PNRU par une mobilisation des partenaires pour :

- Assurer la sécurité et la tranquillité des habitants et des personnels de proximité.
- Assurer la gestion sociale et urbaine par une répartition claire des rôles de chacun.
- Traiter les enjeux du parc privé le cas échéant en s'appuyant sur l'expertise des organismes de logement social.
- Accentuer l'effort sur le peuplement et la mobilité résidentielle.
- Préparer dès aujourd'hui le NPNRU en veillant à : Renforcer la cohérence logement/transport/développement économique.
- Encourager la reconstitution de l'offre majoritairement hors site.
- Réaffirmer les enjeux sociaux, urbains et économiques de la densification

4. Développer des politiques équilibrées pour l'accès et le maintien dans le parc social.

- Elaborer à l'échelle régionale et en concertation avec la profession, un cahier des charges des dispositifs de gestion partagée de la demande

⁹⁰ Achat sur plan avant construction

- Constituer une chaîne de confiance partenariale pour favoriser l'accès au logement des publics prioritaires
- Investir les conférences intercommunales du logement et les conventions de mixité sociale pour lutter plus efficacement contre la spécialisation de résidences /quartiers notamment par l'observation et l'analyse des dynamiques de peuplement.
- Mobiliser l'ensemble des contingents pour favoriser les parcours résidentiels au sein du parc social et expérimenter la location choisie
- Renforcer les moyens humains et financiers des PDALHD, diversifier les accompagnements sociaux et soutenir les organismes Hlm pour favoriser le maintien des ménages dans leur logement.

ANNEXE 8

ENTRETIEN AVEC MME PATRICIA TORDJMAN Maire de Gentilly - Ex-Présidente de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre 04/07/2014

Le problème de la « période blanche » pour les grands travaux

Au-delà du problème que pose la réforme actuelle et du risque d'une « période blanche » institutionnelle, le problème central reste la « période blanche » en termes de grands travaux. Aujourd'hui, un projet qui prend du retard est un projet qui prend le risque de tomber. Mettre du flou institutionnel dans la situation actuelle amplifie ce risque.

La sortie du « mille-feuille » en faisant « table rase »

Par une contribution en juillet 2013, Mme TORDJMAN avait déjà émis des réserves sur les conséquences de cette réforme.

Pour Mme TORDJMAN, deux éléments fondamentaux sont à prendre en compte dans l'évolution des intercommunalités (et des futurs « territoires ») :

- Le statut des « territoires »
- Le pouvoir financier et/ou fiscal

Pour les futurs « territoires », Mme TORDJMAN estime qu'un pouvoir fiscal - au moins partiel - doit leur être accordé.

Le danger majeur de cette réforme est de « faire table rase » sans prendre en considération les dynamiques à l'œuvre dans les territoires. Il s'agit d'une construction essentiellement technocratique, « tombée du ciel » plutôt que « sortie de terre ».

La commune est « tuée deux fois »

Dans sa contribution, Mme TORDJMAN précisait que contrairement à ce qui avait été présenté⁹¹, la « commune est tuée 2 fois » par cette réforme :

- Par le retrait de compétences majeures (notamment la maîtrise de l'occupation du sol, soit les PLU) ;
- Par la suppression des intercommunalités de 1^{ère} couronne.

La loi Chevènement a permis l'essor des intercommunalités dans les années 2000. La communauté

⁹¹ Sacrifice des intercommunalités de 1^{ère} couronne mais sauvetage des communes

d'agglomération du Val de Bièvre a été l'une des premières à se créer en 1^{ère} couronne il y a 13 ans. Elle s'est constituée autour d'un périmètre librement consenti, sans leadership communal et autour d'accords librement décidés entre communes. Mais ce mode de fonctionnement a pris du temps à se mettre en place et à n'en pas douter, ce temps sera également nécessaire au sein de la MGP. L'exemple de Paris Métropole montre combien les difficultés sont grandes à se mettre d'accord et combien cela prend du temps.

Certaines intercommunalités se sont dotées d'outils intéressants. Plusieurs exemples dans le Val de Bièvre :

- PLH du Val de Bièvre prévoit 39% de logements sociaux sur son territoire avec des objectifs de production dépassés dès la 1^{ère} année
- un CDT exemplaire
- des PLU qui restent communaux avec une instruction des permis de construire effectuée au niveau intercommunal (l'intercommunalité prenant ainsi le rôle des anciennes DDE). Cela permet notamment d'avoir des PLU dont la base est locale mais dont l'application dépend de l'échelon intercommunal.
- un pacte économique et social qui a permis une solidarité au sein du territoire sans pour autant pénaliser les communes qui avaient créé la ressource par leur développement économique⁹².

Mme TORDJMAN souligne que si la mutualisation permet une gestion différente, celle-ci ne permet pas pour autant de faire des économies, contrairement à ce qui est dit.

Aujourd'hui, les premières études de l'IAU îdF permettent d'estimer que « 80 % à 90 % des dépenses actuelles des EPCI ne concernent pas des compétences métropolitaines mais des « charges de proximité » mutualisées par les communes. Le transfert de l'intégralité de la ressource fiscale pour financer seulement 10 % à 20 % du total des charges actuelles se traduira par le versement d'une compensation très importante mais figée. »⁹³

A propos des différents niveaux de collectivités

La Région reste la bonne échelle pour fixer les grands équilibres du développement en région capitale. L'Ile-de-France reste une région tout à fait particulière en France. Elle constitue la bonne échelle pour un cadre

⁹² La taxe professionnelle a été remplacée par deux cotisations : la CFE, bien maîtrisable pour les collectivités (car liée au foncier) et la CVAE peu maîtrisable dans le temps (liée à la valeur ajoutée)

⁹³ Source : IAU îdF, Note rapide n°657, juin 2014

prescriptif/injonctif. Le montage Région/Paris et demain Région/MGP est essentiel

Les départements ont pris les compétences sociales que les communes ne pouvaient plus assumer toutes seules (centres sociaux, collèges...).

Les intercommunalités ont redonné de la force aux communes en leur permettant de parler d'une seule voix et d'être plus fortes face à leurs interlocuteurs (ex : vis-à-vis de la Région).

A propos du financement du logement

Pour Mme TORDJMAN, le problème essentiel n'est pas celui du désengagement régional du financement du logement mais bien du désengagement de l'Etat. Les collectivités ne peuvent pas pallier à ce désengagement. L'Etat doit s'engager, pourquoi pas en déléguant à la Région un certain nombre de ses aides.

Le financement du logement doit permettre de :

- Soutenir les maires bâtisseurs
- Sanctionner les maires qui fabriquent des « ghettos de riches »
-

Réflexions complémentaires

Le projet de loi COTR prévoit de reconnaître une compétence dédiée à la région en matière d'aide globale au logement.

Quelques pistes possibles :

- Aide à l'aménagement / équipements (ce qu'elle fait déjà un peu avec la rénovation urbaine)
- Aide aux territoires alentours

L'un des problèmes majeurs reste l'accompagnement des communes « bâtisseuses ». Accueillir de nouvelles populations est devenu difficile aujourd'hui. Il s'agit donc d'aider les collectivités qui « se bougent » pour accueillir des nouvelles populations à l'heure où la conjoncture est très difficile.

Quelques pistes possibles :

- Dispositif régional d'aide à l'ingénierie urbaine pour permettre de financer des études avant les projets urbains (cf Atelier du Grand Paris mais en plus opérationnel)
- Sortir du débat de chiffres et des schémas de planification pour aller vers de la « conception urbaine » et du « projet urbain ». Au-delà des objectifs chiffrés, il s'agit de « dessiner la ville ». Vers un « pool » de professionnels de la conception urbaine qui accompagneraient les projets urbains ? (cf s'inspirer de certains CDT).

ANNEXE 9

AUDITION DE M. CHRISTIAN FAVIER,
Sénateur – Président du Conseil général du Val de Marne
07/07/2014

Une absence de concertation avec les départements

L'annonce de la suppression des départements faite par le Premier Ministre le 8 avril 2014 a été brutale et s'est faite sans concertation avec les départements. Elle ne s'est pas même appuyée sur un diagnostic partagé concernant l'action des Conseils généraux.

Dans la foulée de cette annonce, le CG 94 a lancé une mission d'information et d'évaluation (MIE) sur cette question avec notamment une table ronde dédiée au logement. Cette table ronde a vu les acteurs auditionnés exprimer leur attachement à la dimension de proximité du logement social, au plus près de la réalité des territoires.

Pour information, l'action du CG 94 en faveur du logement (production, réhabilitation,...) s'élève à 30 M€/an, sans compter les mesures d'accompagnement social de 16 M€/an. Le CG 94 accompagne également la rénovation urbaine et s'est engagé aux côtés de l'ANRU à hauteur de 120 M€.

Une grave crise du logement reconnue de tous

Le constat d'une grave crise du logement est partagé par tous :

- niveau de construction historiquement bas (il manque 500 000 logements, l'équivalent du nombre de logement dans le 94),
- pénurie de logements (réapparition de bidonvilles),
- explosion des prix et des loyers qui augmentent 2 fois plus vite que les revenus et qui finissent par constituer un problème pour la compétitivité de notre pays,
- blocage des parcours résidentiels, difficultés d'accès au logement social, évictions des ménages modestes du cœur d'agglomération,
- dégradation de la qualité de vie : mal logement, augmentation des temps de trajets domicile/travail, surendettement pour accéder à la propriété, baisse du pouvoir d'achat des ménages.

La question de la gouvernance reste secondaire

Face à tous ces constats, la création d'une nouvelle collectivité est un enjeu secondaire. La question de la gouvernance occupe tous les esprits mais reste un leurre qui masque des politiques publiques inefficaces. Le bouleversement de la gouvernance et la création de la MGP risque par ailleurs, de retarder un certain nombre d'investissements. Cela va prendre plusieurs années. La création de la MGP aura peu d'impact s'il n'y a pas de mesures législatives concrètes pour l'accompagner, à l'image de ce qui a été fait pour le « Grand Paris des transports ».

Un « Grand Paris du logement et de l'emploi » peut être mis en place et avancer sans attendre le sujet de la gouvernance.

Du « Grand Paris des transports » au « Grand Paris du logement et de l'emploi »

La méthode du « Grand Paris des transports » est un exemple à suivre. Il y a 10 ans, seulement 200 M€ étaient prévus pour l'investissement dans de nouvelles infrastructures de transport. 10 ans après, suite au travail mené par l'Etat et les élus locaux autour du Grand Paris Express, c'est aujourd'hui 2 Mds € qu'il est prévu d'investir. En 10 ans, l'ambition a été multipliée par 10.

De la manière dont on a fait « le « Grand Paris des transports », il faut faire le « Grand Paris du logement et de l'emploi ».

Le « Grand Paris du logement et de l'emploi » doit s'articuler autour de 3 axes :

- relance de l'économie (notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics)
- création d'emplois (avec rééquilibrage est-ouest et maintien des activités productives y compris dans l'est et dans l'agglomération)
- mise en œuvre des objectifs du SDRIF en matière de développement durable (transition énergétique, baisse recours à voiture individuelle...)

Le Conseil général du Val de Marne fait 7 propositions (au coût modéré):

Sur les outils fonciers et d'aménagement :

- Libération accélérée à un prix avantageux du foncier public (cession au prix d'achat par exemple)
- Mobilisation de grandes parcelles privées « dormantes », notamment celles supérieures à 5000 m² (avec révision du cadre fiscal en vigueur sur les taxes foncières bâtie / non bâtie⁹⁴)
- Intervention accrue et territorialisée de l'EPFIF comme outil au service du SDRIF (création de logements, régulation d'implantation des activités productives...)⁹⁵

Sur les outils réglementaires pour réorienter le développement économique et encourager la création de logements :

- Rééquilibrage est-ouest et vers la grande couronne de la localisation des programmes d'immobiliers tertiaires. En effet, le déséquilibre est-ouest s'aggrave, cf ORIE (41% de l'augmentation des surfaces se fait dans le 92) :
 - proposition d'une refonte de la redevance pour création de bureaux : relever les taux en zone dense en emplois (vice versa pour les zones moins denses en emplois)
 - meilleure application d'une politique de l'agrément : moratoire dans l'ouest de Paris
- Politique active du traitement du parc de bureaux obsolètes :
 - Fiscalité encourageant la transformation de bureaux obsolètes vacants en logements dans les zones en suroffre tertiaire
- Encouragement des communes à atteindre leurs objectifs de construction :

⁹⁴ Ex : Concernant les grandes parcelles inutilisées et non bâties, la proposition consiste à leur appliquer à titre exceptionnel le taux de la taxe sur le foncier bâti pour les inciter à bâtir. Cette mesure exceptionnelle se justifiant par la situation exceptionnelle de l'Île-de-France.

⁹⁵ Ex : Besoin de maîtrise du foncier autour des gares pour éviter la spéculation (cf CDT) => pour établir des valeurs de référence, l'action d'outils existants tels que l'EPFIF ou l'AFTRP est particulièrement importante (ex : le surcoût induit par l'augmentation du prix du foncier sur le T7 avait été de 20 M€ au cours du projet).

- Solidarité de toutes les communes devant l'effort de construction
- Cibler particulièrement les communes volontairement non-bâtitesses

Sur les moyens financiers à la hauteur des enjeux :

- Pour un fonds spécifique du « Grand Paris du logement et de l'emploi » (cf financements dédiés SGP) pour apporter des financements :
 - Aux maires bâtisseurs (atteindre un niveau suffisant pour permettre l'engagement des maires : environ 10 000 €/logement)
 - A la construction et réhabilitation du logement social
 - Aux grandes opérations d'aménagement
 - A l'augmentation de la dotation de l'EPFIF pour accompagner l'extension de ses compétences

Comme le Grand Paris des transports avait été financé par l'activité économique, le Grand Paris du logement et de l'emploi devrait être financé par la taxation de la vacance et de la spéculation :

- La vacance : l'immobilier et le foncier vacant (ex : taxe additionnelle sur la vacance des logements, taxe additionnelle sur les résidences secondaires, révision de la taxation foncière bâtie / non bâtie)
- Les territoires en déficit de logement social (ex : actualisation des valeurs locatives cadastrales dans les communes les moins dotées en logements sociaux)

Ce fond pourrait être géré par une structure associant l'Etat et les collectivités sur le périmètre régional (ex : EPFIF, CRHH)

Quelques réflexions complémentaires

Sur la fusion des OPH à l'échelle métropolitaine

Cette fusion prévue par la loi ALUR risque de poser de gros problèmes de gestion. Que les OPH soient plus gros ne veut pas forcément dire qu'ils seront plus efficaces et plus réactifs, au contraire. Attention à ce que cela ne soit pas un recul par rapport à la situation actuelle.

Sur la suppression de la clause de compétence générale

La clause de compétence générale est un faux problème. Ce qu'il manque aujourd'hui, c'est de la coordination entre les exécutifs des différentes collectivités. Pour cela, la conférence des exécutifs en Bretagne constitue un exemple intéressant.

ANNEXE 10

ENTRETIEN AVEC M. JEAN-MICHEL THORNARY

Directeur général des services de la Région Ile-de-France

Accompagné de :

M. Angelo ZAGALOLO, Directeur du logement, du renouvellement urbain et de l'action foncière (Unité Société) à la Région Ile-de-France

M. Nicolas ROLLAND, Sous-directeur Stratégies métropolitaines régionales (Unité Aménagement Durable) à la Région Ile-de-France

08/07/2014

Le Conseil des élus de la mission de préfiguration de la MGP en date du 8 juillet (matin) – rapide retour

Le matin même du 8 juillet s'est tenu le premier conseil des élus de la mission de préfiguration de la MGP. La prochaine séance aura lieu le 12 septembre 2014.

Ce premier rendez-vous a principalement fait l'objet de débats de forme. Cependant, la philosophie de la « métropole intégrée » de la loi MAPAM (dont l'article 12 va être rediscuté dans un nouveau projet de loi présenté au Parlement à la rentrée) semble en passe d'être abandonnée⁹⁶.

Les communes limitrophes de la MGP (46) qui avaient jusqu'au 30 septembre 2014 pour se prononcer sur leur adhésion auront un délai supplémentaire courant jusqu'au 15 novembre 2014 pour se prononcer.

L'impact budgétaire du plan d'économie national sur la Région Ile-de-France

Le Gouvernement a lancé un plan d'économie national de 50 Mds € sur 3 ans dont 11 Mds € concerneront les collectivités.

Au vu des estimations des services régionaux, le montant des dotations que la Région ne devrait plus percevoir s'élève à **430 M€ sur les 3 prochains exercices**, ce qui

⁹⁶ Source : Tribune AFP – 07/07/2014 d'Anne HIDALGO favorable à l'autonomie fiscale des « territoires »

impacte considérablement l'élaboration du budget régional dès 2015.

Or, ce montant n'intègre pas l'augmentation probable à venir de la part de la Région Ile-de-France dans les dispositifs de péréquation régionaux qui devrait représenter quelques dizaines de millions d'€. Il n'intègre pas non plus le fonds de péréquation de la CVAE qui est celui qui pourtant reste le plus important (la Région IDF reverse en péréquation aux autres régions 670 M€ de CVAE sur les 1,3 Mds € qu'elle dégage).

Pour la préparation du budget 2015, les difficultés se font déjà sentir. L'autonomie fiscale régionale étant extrêmement limitée (l'autonomie étant limitée aux cartes grises, soit 12% des recettes), il n'y a pas de marge de manœuvre particulière.

Pour la construction budgétaire à venir, il va falloir faire des choix. Ce à quoi incitait d'ailleurs l'annonce initiale de la suppression de la clause de compétence générale (CCG).

L'impact de la suppression de la CCG sur l'action de la Région Ile-de-France

Au vu du texte de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR), la Région pourra continuer à faire quasiment tout ce qu'elle fait déjà, à quelques exceptions près.

Ce qui ne sera plus possible pour la Région :

- La sécurité (qui représente aujourd'hui 9 M€), en sachant que par exemple sur 2012-2013, la Région a investi autant que l'Etat sur les commissariats
- La santé / le social dans la limites des compétences déjà dévolues à la Région par la loi (formations sanitaires et sociales, ...)

Dans d'autres domaines, des contradictions entre les textes de lois sont à régler, par exemple sur la possibilité offerte ou non à la Région de contribuer au financement d'opérations communales et intercommunales en matière de rénovation urbaine notamment.

Avant la discussion autour du projet de loi NOTR, la Région Ile-de-France avait déjà exprimé que la spécificité francilienne de la crise du logement justifiait que la Région participe au financement de celui-ci.

Le projet de loi NOTR intègre finalement dans les compétences reconnues à la Région, « l'accès au logement » et « l'amélioration de l'habitat ». En effet, si les termes restent flous, la possibilité d'intervention régionale en matière de logement semble intacte.

Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)

L'autorité régionale du logement souhaitée en 2012 par la Région Ile-de-France et soutenue par le CESER n'a pas été créée. Cependant, la loi MAPAM crée un CRHH co-présidé par le Préfet et le Président de la Région. Jusqu'à présent, un outil préexistait en Ile-de-France : le comité régional de l'hébergement et du logement (CRHL). Cependant, sa forme était principalement consultative et l'Etat restait le maître du jeu. Le principal défi du futur CRHH sera de faire de cet outil un véritable instrument de pilotage partagé de la politique de l'habitat et de l'hébergement en IDF.

L'hébergement est le nouveau sujet alors que la Région ne s'y était pas impliquée jusqu'à présent. L'ampleur financière de l'hébergement est énorme (plus de 600 M€ selon la DRIHL, plus de 3 fois le budget habitat-logement régional). Du fait de sa co-présidence du CRHH et de sa co-élaboration du SRHH, la Région va forcément être sollicitée financièrement par l'Etat sur le sujet de l'hébergement. Cependant, la Région ne pourra tout simplement pas y aller, tout du moins à ressources équivalentes. L'équation financière serait trop compliquée.

La gouvernance et la métropole

Sur la coexistence de la MGP et de la Région, la Région sera attentive à la gouvernance de la métropole pour déterminer les formes de son engagement sur le territoire métropolitain et il n'est pas question que la Région ne se concentre que sur la 2^{ème} couronne.

La politique de la ville et le renouvellement urbain

La contribution régionale en faveur du renouvellement urbain s'est élevée dans son ensemble à 1 Md € (équipements, aménagements, voiries...) et les derniers projets seront soutenus jusqu'en 2015 (contre 2013 initialement).

L'Ile-de-France est particulièrement concernée par le sujet puisque 30% des quartiers ANRU étaient sur son territoire et qu'elle a bénéficié de 35% des crédits ANRU.

Aujourd'hui s'ouvre une nouvelle phase avec le nouveau programme national de rénovation urbaine (PNRU2) dont les 200 quartiers prioritaires seront connus à la fin de l'année. La définition des objectifs régionaux et des conditions de participation au NPNRU seront travaillés par les services régionaux au cours du second semestre 2014.

Le bilan du PNRU 1 est contrasté pour la Région :

- Des points positifs : par son siège au sein du CA de l'ANRU, la Région a pu faire avancer certains sujets (ex : la position régionale pour le principe du 1 pour 1 dans les procédés de démolition/reconstruction a finalement été reprise par l'ANRU)
- Des points négatifs : la Région est arrivée trop tard dans le processus, les choix des sites et du contenu de certains projets étant déjà opérés.

Pour le PNRU2, des conditions seront posées à une éventuelle participation régionale.

Les contrats de développement territorial (CDT)

A propos des contrats de développement territorial (CDT), il est tenu de rappeler que la Région possède ses propres dispositifs d'intervention territoriale et qu'elle ne souhaite pas concentrer son intervention uniquement sur les zones des CDT mais intervenir partout sur le territoire régional (contrairement à l'Etat qui concentre sur les CDT).

De plus, si l'approche quantitative des CDT est cohérente (objectifs de production de logements globaux en adéquation avec les objectifs du Grand Paris), l'approche qualitative est sujette à interrogations. Les CDT sont bien souvent constitués comme des catalogues de projets dont le financement n'est pas aujourd'hui garanti.

Le contrat de plan Etat-Région (CPER)

Le dossier du CPER avance. L'Etat, accompagné par le CGET travaillera jusqu'en septembre à la répartition de la masse financière totale entre toutes les régions. Le CPER devrait être conclu en fin d'année.

La Région sera porteuse de la parole des collectivités. La perspective de la disparition des départements n'empêche pas une discussion constructive avec les départements, au contraire.

Au-delà de ces sujets, la reprise par la Région d'un certain nombre de compétences départementales comme les collèges ou les routes (cf projet de loi NOTR) laisse entrevoir un changement radical de taille et de forme pour la collectivité régionale dans les années qui viennent.

ANNEXE 11

AUDITION DE M. Jean-Martin DELORME

Directeur régional et interdépartemental de l'hébergement
et du logement en Ile-de-France (DRIHL)

Accompagné de Mme Christine GAUTHIER, responsable
mission communication

04/09/2014

Les étapes prévues par la loi

1) 2014 : le CRHH

La loi MAPTAM étend à toutes les régions le dispositif expérimenté depuis 2012 en Ile-de-France sous le nom de comité régional de l'hébergement et du logement (CRHL), et le transforme en comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

Le CRHH francilien sera, à compter du 1^{er} juillet 2014 désormais co-présidé par le Préfet de région et par le Président du Conseil régional d'Ile-de-France. Un décret en Conseil d'Etat sera pris pour déterminer la composition et fixer les règles de fonctionnement de ce CRHH. Cette instance reçoit pour mission d'assurer la cohérence des politiques conduites en faveur de l'habitat et de l'hébergement. Pour ce faire, elle doit élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH). Le CRHL actuel avait déjà élaboré une première ébauche de stratégie régionale sur le logement et l'hébergement, adoptée par l'ensemble de ses membres. Au-delà de la stratégie, le nouveau SRHH devra mettre en cohérence l'action de l'ensemble des acteurs.

Le 10 septembre prochain, une première rencontre de travail sera organisée dans l'hémicycle du Conseil régional pour commencer à réfléchir au futur SRHH, en préalable à la première réunion officielle du CRHH.

A noter : le SRHH devra être pris en compte par le futur plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) qui sera élaboré par la Métropole du Grand Paris. Le SRHH sera arrêté par le Préfet de région, à l'instar du SDRIF, qui est approuvé par un décret en Conseil d'Etat. Le SRHH ne pourra être arrêté avant le 1^{er} janvier 2016 : en effet, la consultation de la MGP est nécessaire à son adoption, et elle ne sera créée qu'à cette date.

2) 2016 : la mise en place de la MGP et du SRHH

La MGP est créée par la loi MAPTAM au 1^{er} Janvier 2016. A cette date les compétences en matière d'habitat exercées par les EPCI et les communes lui seront automatiquement transférées. En 2016, le SRHH pourra être arrêté.

3) L'élaboration du PMHH et la délégation de certaines compétences de l'Etat

En termes de calendrier, et compte-tenu des délais d'élaboration d'un tel document, il est probable que le PMHH – qui doit tenir compte du SRHH et être compatible avec le SDRIF – sera élaboré dans les deux ans qui suivront la création de la MGP. Une fois le PMHH adopté, après avis du CRHH, la MGP sera en mesure de demander la délégation des compétences de l'Etat prévues par la loi sous la forme d'un « bloc insécable » (financement du logement social et parc privé, DALO, réquisitions avec attributaires, veille sociale, accueil, hébergement, insertion...).

A propos du rapport actuel de la CVHCV

La question de l'hébergement

M. DELORME attire l'attention sur la question de l'« hébergement », domaine qui subit une forte pression en Ile-de-France.

Aujourd'hui, seuls 40 000 logement sont mis en chantier en Ile-de-France et 32 000 logements locatifs sociaux ont été financés en 2013 (dont 25 000 de logements neufs). En parallèle, l'Ile-de-France compte 550 000 demandeurs de logements sociaux pour environ 80 000 attributions par an.

A cette crise du logement abordable en Ile-de-France s'ajoutent des difficultés sociales, qui conduisent l'Etat à héberger chaque nuit 63 000 personnes :

- 42 000 sont des familles, dont :
 - o 32 000 hébergées en chambre d'hôtel
 - o 10 000 hébergées dans le parc privé en intermédiation locative (Solibail)
- 21 000 sont des personnes isolées, hébergées en centres d'hébergement (urgence, insertion...)

L'image rémanente du SDF évolue : Ce sont aujourd'hui essentiellement les familles qui sont hébergées et 50% des personnes hébergées dans les hôtels sont des enfants (dont 50% de bébés).

L'équité territoriale de la prise en charge de l'hébergement se pose en Ile-de-France, comme en témoignent les cartes mises en ligne sur le site de la DRIHL. Pour des raisons historiques, liées au coût des logements et des hébergements, mais aussi à la présence de réseaux d'entraide ou de solidarité familiaux, associatifs ou d'origine géographique, certains départements accueillent plus que d'autres, voire accueillent des populations adressées par d'autres territoires. Par exemple, la Seine-Saint-Denis accueille énormément de personnes notamment car les hôtels et les logements y sont moins chers. Le Val de Marne également. Cependant, en Ile-de-France, le découpage départemental n'est pas forcément le plus adapté pour analyser et répondre à la problématique de l'hébergement.

Au final, d'un point de vue budgétaire, l'hébergement de 63 000 personnes chaque nuit par l'Etat en Ile-de-France représente un coût de 1,7 M€ à 1,8 M€ chaque nuit, soit environ 650 M€ par an (45% du budget national hébergement), là où le financement du logement social par l'Etat en Ile-de-France (aides directes seulement) représente 250 M€.

La question de la « période blanche »

Le risque de « période blanche » est une préoccupation partagée. L'investissement dans la construction reste prudent mais les craintes des professionnels ont été entendues par le Gouvernement qui a annoncé un plan de relance le 29 août dernier.

En ce qui concerne les services de la DRIHL, la perspective de la délégation de compétences de l'Etat à la MGP s'accompagnera d'une mise à disposition de l'ensemble de la direction à la MGP. Une démarche d'actualisation du projet de service de la DRIHL est en cours, permettant de continuer, dans la période qui nous sépare de cette délégation à tenir les objectifs jusqu'à ce que les délégations de compétences soient réellement opérationnelles.

La question des départements

M. DELORME attire également l'attention de la commission sur l'importance des départements dans les réflexions conduites. Les Conseils généraux existent et ont des compétences importantes avec le PDALPD, la gestion du FSL ou encore l'élaboration partagée des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

La question du foncier public

Si le foncier public d'Etat fait l'objet de beaucoup d'attention depuis la loi de mobilisation de 2013, il semblerait pertinent de s'intéresser aussi au foncier des autres collectivités publiques.

Il est vrai que la vente du foncier public d'Etat n'est pas encore à la hauteur des attentes : mais des projets importants sont en cours (Palaiseau, caserne de Reuilly...). Le foncier existe en Ile-de-France mais ce qu'il manque ce sont avant tout des « droits à construire ».

A propos des risques de dissociation MGP / 2^{ème} couronne

Le jour où la MGP sera effective, et si celle-ci demande les délégations de compétences prévues par la loi, il y aura en effet une dissociation entre ce qui va se passer à l'intérieur et à l'extérieur de la MGP. Des outils techniques régionaux s'affranchissant des limites administratives seront nécessaires. Certains existent déjà, comme le fichier régional de demandeurs de logements sociaux (numéro unique) par exemple.

A propos de l'habitat privé

Aujourd'hui les crédits ANAH en Ile-de-France représentent 20% du total national. Il y a plusieurs années, l'Etat avait fait le choix de porter un effort plus soutenu sur la production de logement social en Ile-de-France et de porter en parallèle un effort plus soutenu sur l'habitat privé en province. Mais le plan de rénovation énergétique de l'habitat va être très demandeur de financements ANAH en Ile-de-France.

En ce qui concerne les copropriétés dégradées (ex : Clichy, Grigny), celles-ci vont également nécessiter des financements et vont bénéficier de nouveaux outils.

A propos d'autres exemples métropolitains

Il apparaît toujours très difficile de s'adonner à des comparaisons entre métropoles en matière de gouvernance. Mme GAUTHIER conseille à la commission de s'intéresser aux « councils » du Grand Londres (cf article du Guardian).

ANNEXE 12

AUDITION DE M. David MANGIN

Architecte-urbaniste au cabinet SEURA

Accompagné de M. Pierre PAULOT, directeur de l'architecture et du développement chez I3F

04/09/2014

L'Atelier international du Grand Paris (AIGP)

AIGP 1

En 2008, une première large consultation avait été lancée sur le thème du « Grand Paris » auprès de 10 équipes d'architectes et pluridisciplinaires, qui avait donné lieu à une première exposition au Palais CHAILLOT.

En parallèle, le Gouvernement avait chargé M. Christian BLANC, Secrétaire d'Etat, de l'élaboration du projet de loi « Grand Paris » prévoyant notamment le nouveau projet de « rocade » de métro automatique autour de Paris (dit « grand 8 »). L'idée de départ se basait sur peu de nouvelles gares desservant de gros « clusters ». Au final, le projet de loi fortement amendé débouchera en mai 2010, sur un réseau présentant beaucoup plus de nouvelles gares (72 au final) et s'apparentant plutôt à un réseau de RER classique.

Avec la crise financière de 2008, la situation se modifie et les réflexions évoluent. L'équipe « Descartes »⁹⁷ montée notamment par D. MANGIN va essentiellement travailler autour du terme « optimiser ». « *On ne pourra pas tout faire tout neuf, il faut donc optimiser ce qui est déjà là* ».

Afin d'envisager de construire au bon endroit dans de bonnes conditions, une réflexion est engagée sur « où trouver les terrains à construire ? » et 3 grands gisements de « foncier invisible » sont identifiés :

- Les parkings gigantesques. Ex : parking de la zone commerciale Rosny 2 qui offre l'opportunité de produire 10 000 logements desservis à la fois par le train, le métro, le bus, l'autoroute.
- La densification des maisons individuelles, notamment par la division des grandes parcelles en zones pavillonnaires.

⁹⁷ En référence au campus Descartes

- Les constructions en bords de Seine, zones qui présentent des terrains à risque mais pas forcément inconstructibles.

AIGP 2

Une 2^{ème} session de l'AIGP aura lieu en 2013 sur la thématique plus spécifique du « logement » et une équipe pluridisciplinaire sera montée autour du cabinet SEURA de D. MANGIN (architecte-urbaniste) avec notamment M. WIEL (urbaniste), Y. CROZET (économiste, spécialiste des transports), V. RENARD (économiste, spécialiste du foncier), E. CHARMES (chercheur en sciences sociales),... Le travail mené s'intitulera « Le logement en Ile-de-France, une bombe à retardement ».

<http://www.ateliergrandparis.fr/aigp/conseil/seura/SeuraHabitier2013.pdf>

Dans la perspective de la création de la Métropole du Grand Paris, les équipes de l'AIGP avaient croisé en janvier 2014, leurs analyses et propositions sur les « systèmes métropolitains ».

<http://www.ateliergrandparis.fr/systemesmetropolitains/>

AIGP 3

Une nouvelle session de l'AIGP devrait être lancée sous peu.

Quelques points d'attention

M. MANGIN attire l'attention de la commission sur le fait de ne pas uniquement se focaliser sur les futures gares du réseau du Grand Paris Express. Si l'idée d'utiliser le levier de l'arrivée de nouvelles gares est séduisante, attention à ne pas penser seulement les futurs quartiers de gare :

- risque qu'au final, « on attende que la gare soit là pour construire » or, le projet de réseau et de nouvelles gares s'échelonne jusqu'à 2030, voire au-delà si les délais s'allongent.
- risque également qu'aux endroits sans gare, il ne se passe rien et que l'on crée de nouveaux enclavements qui constitueraient les futurs problèmes de demain (cf « les « grands ensembles de demain »).
- risque de laisser tomber les « territoires lointains » qui sont déjà ceux qui se sentent le plus délaissés et les plus excentrés de la région (ex : bouts de RER) et dont le mécontentement se fait connaître notamment au travers des urnes.

- ⇒ Au final, s'il faut certes utiliser le levier que propose le nouveau réseau de transports et ses 72 nouvelles gares, il s'agit de ne pas aggraver ou créer de nouveaux enclavements et de ne pas laisser tomber les territoires les plus excentrés.

M. PAULOT attire également l'attention de la commission sur la question des réglementations d'urbanisme, considérant que l'enjeu du logement exige de ne pas « figer l'urbanisme des villes ». Il s'agit d'adopter des logiques raisonnables par rapport aux PPRI⁹⁸ par exemple. Les contraintes liées à la réglementation contre l'amiante sont également très fortes.

Il s'agit également que les agglomérations se dotent d'outils et notamment de techniciens à même de produire du logement et de l'urbanisme de qualité.

⁹⁸ PPRI : Plans de prévention des risques d'inondations

GLOSSAIRE

AFTRP : Agence foncière et technique de la région parisienne
ALUR (loi) : Accès au logement et urbanisme rénové
ANAH : Agence nationale de l'habitat
ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
AOL : Autorité organisatrice du logement
AORIF : Union sociale pour l'habitat en Ile-de-France
CADA : Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CDT : Contrats de développement territorial
CETE : Centre d'études techniques de l'équipement
CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU : Centre d'hébergement d'urgence
CIL : Comité interprofessionnel du logement
CNAM : Conservatoire national des Arts et Métiers
CNLE : Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
CPH : Centre provisoire d'hébergement
CPER : Contrat de plan Etat-Région
CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CRHL : Comité régional de l'hébergement et du logement
CTAP : Conférence territoriale de l'action publique
DALO : Droit au logement opposable
DGF : Dotation globale de fonctionnement
DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées
DPU : Droit de préemption urbain
DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement en Ile-de-France
FJT : Foyer de jeunes travailleurs
EnR&R : Energies renouvelables et de récupération
EPA : Etablissement public d'aménagement
EPADESA : Etablissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
EPF : Etablissement public foncier
EPFIF : Etablissement public foncier d'Ile-de-France
EPL : Entreprises publiques locales
ESH : Entreprises sociales pour l'habitat
FSL : Fonds de solidarité logement
FTM : Fédération des travailleurs migrants
GPSO : Grand Paris Seine Ouest (Communauté d'agglomération)
HLM : Habitation à loyer modéré
IAU : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France
LLS : Logement locatif social
LGU : Laboratoire de Géographie Urbaine

MAPTAM (loi) : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MGP : Métropole du Grand Paris
NOTR (projet de loi) : Nouvelle organisation territoriale de la république
PNRU 2 : Nouveau programme national de renouvellement urbain
NQU : Nouveaux quartiers urbains
OAIM : Opération d'aménagement d'intérêt métropolitain
OIN : Opération d'intérêt national
OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPH : Office Public de l'Habitat
ORCOD : Opération de requalification de copropriétés dégradées
ORF : Observatoire régional du foncier en Ile-de-France
PCET : Plan Climat Energie Territorial
PDLHI : Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne
PIG : Programme d'intérêt général
PLAI ; Prêt locatif aidé d'intégration (« logements très sociaux »)
PLH : Programme locaux de l'habitat
PLS : Prêt locatif social (« logements intermédiaires »)
PLU : Plan local d'urbanisme
PLUS : Prêt locatif à usage social (« logements sociaux » classiques)
PMHH : Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
PNRQAD : Programme national de requalification des quartiers anciens
PNRU : Programme national pour la rénovation urbaine
RHI : Résorption de l'habitat insalubre
SACICAP : Société Anonyme Coopérative d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SDRIF : Schéma directeur de la Région d'Ile-de-France
SEMAVIP : Société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris
SEM : Société d'économie mixte
SPL : Société publique locale
SRCAE : Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
SRHH : Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRLE : Schéma régional du logement étudiant
TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties
TOL : Territorialisation de l'offre de logements
URFJT : Union régionale des foyers et services pour jeunes travailleurs
VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement
ZAC : Zone d'aménagement concerté
ZAD : Zone d'aménagement différé

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES – TRIBUNES – COMMUNIQUES :

- JEROME Béatrice, Grand Paris : « Machin » ou Grand Londres à la française ? », Le Monde, 5 août 2013
- Le HERVET Maud, Le logement en Ile-de-France : Une politique fragmentée, Métropolitiques, 1^{er} janvier 2014
- FAVIER Christian, « Ne pas faire jouer au Grand Paris tous les rôles en même temps ! » Actualités, 24 janvier 2014
- HUCHON Jean-Paul, Nous devons nous diriger vers un Etat fédéral, Les Echos, 28 janvier 2014
- CHEMETOV Paul, Pour une métropole parisienne durable, belle, vivante et populaire, 18 février 2014
- De la GONTRIE Marie-Pierre, « Il faut élargir la région Ile-de-France », Libération, 21 février 2014
- BOTELLA Bruno, Le Gouvernement avance vers une fusion métropole-département, acteurs publics, 28 février 2014
- MIGUET Laurent, Municipales 2014 : Ce qui devrait changer pour le BTP (3/4) – logement, 20 mars 2014
- HUET Claude, Une relance de la construction qui se fait attendre, IDF Habitat, 25 mars 2014
- Conseil Général du Val de Marne, Manuel VALLS signe l'arrêt de mort de la décentralisation, 11 avril 2014
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF) d'Ile-de-France, Métropole du Grand Paris plus vite et plus loin, 15 avril 2014
- Observatoire du Logement Neuf des ADIL d'Ile-de-France, Le marché du logement neuf en Ile-de-France, 26 mai 2014
- Agence France-Presse (AFP), Paris au défi de concilier construction de logements et qualité de vie, 8 juillet 2014
- Confédération Nationale du Logement (CNL), Crise du logement, pour la CNL : changer de Cap, c'est maintenant, 22 août 2014
- BUREAU Olivier, Le port rêve des emplois du Grand Paris, Le Parisien, 27 août 2014

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME (IAU) :

- Etude IAU, L'habitat dégradé et indigne en Île-de-France: enjeux et politiques, février 2011
- Note IAU, Métropole du Grand Paris, Premiers éléments d'analyse, Premières questions (description rapide du dispositif proposé), 26 août 2013
- Note IAU, Quelle Métropole du Grand Paris et pour quoi faire ?, 1^{er} septembre 2013
-

- Note IAU, Trois EPCI franciliens au prisme des futures compétences métropolitaines, Première synthèse, 5 décembre 2013
- Note rapide n°565, Le parc HLM francilien renforce sa fonction sociale, septembre 2011
- Note rapide n° 576, La lutte contre l'habitat indigne et dégradé en Ile-de-France, octobre 2011
- Note rapide n°619, La loi Duflot 1, Une dynamique renforcée pour le logement social en Ile-de-France, avril 2013
- Note rapide n°644, La métropole du Grand Paris : Décryptage (s), mars 2014
- Note rapide n°648, Séminaire : Le Grand Paris, hier,...et demain ?, mars 2014
- Note rapide n° 649, 1913-2013 : Le Grand Paris à 100 ans, mars 2014
- Note rapide n° 650, Les CDT à l'heure du Grand Paris : un dynamisme en marche, mars 2014
- Note rapide n°657, La métropole du Grand Paris : Considérants financiers et fiscaux, juin 2014
- Note rapide n° 658, L'aménagement dans la MGP : Projets, outils, acteurs, juillet 2014
- Note rapide n° 663, Le logement, cœur de métier de la future métropole du Grand Paris, septembre 2014

OUVRAGES :

- Atelier International du Grand Paris, Habiter le Grand Paris, Paris, Archibooks, juin 2013.
- GILLI Frédéric, Grand Paris l'émergence d'une métropole, Sciences Po Les Presses, 2014.

RAPPORT – ETUDES :

- Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC), La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement, collection des rapports n° 274, juillet 2011
- Cabinet SEURA, Le Logement en Ile-de-France, Une « bombe à retardement », mars 2013
- Comité Régional de l'Hébergement et du Logement (CRHL), « Construire et rénover, des logements pour tous, Mettre à l'abri, héberger et loger les plus démunis », Bilan 2013, janvier 2014
- Observatoire Régional de l'Immobilier d'Entreprise (ORIE), Pôles tertiaires en Ile-de-France : quelles perspectives dans le projet du Grand Paris, janvier 2014

- AORIF (l'Union Sociale pour l'Habitat d'Ile-de-France), Livre blanc, Relever les défis de la crise du logement en Ile-de-France, Préconisation des organismes de logement social franciliens, juin 2014
- Conseil Général du Val de Marne, Mission d'information et d'évaluation portant sur la suppression des départements de la petite couronne et l'organisation institutionnelle, Rapport du Conseil Général (séance exceptionnelle), 16 juin 2014
- Observatoire Régional du Foncier en Ile-de-France (ORF), Le foncier du Grand Paris : comment le mobiliser ? (rapport de groupe de travail), juin 2014
- Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES), Trente ans d'évolution des dépenses de logement des locataires du parc social et du parc privé, dossier solidarité et santé n° 55, juillet 2014

TEXTES ET PROJETS DE LOI :

- Constitution de la République française, Conformément à la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, 9 décembre 2013
- Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social dite « Duflot 1 »
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM »
- Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite « ALUR »
- Décret n° 2014-508 relatif à la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, 19 mai 2014
- Sénat, Projet de loi n° 636 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, 18 juin 2014
- Assemblée Nationale, Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, modifié par l'Assemblée Nationale en première lecture, 23 juillet 2014

TEXTES – DISCOURS, DISPOSITIFS NATIONAUX :

- Premier Ministre, Plan de mobilisation pour les transports d'Ile-de-France, Signature du protocole Etat-Région 2013-2017, 19 juillet 2013
- DAUBIGNY Jean, Préfet de la région d'Ile-de-France, Intervention en séance plénière du Ceser, 30 janvier 2014
- Etat, Région Ile-de-France, l'AORIF, Accord francilien de mise en œuvre du pacte national du 8 juillet 2013, d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement, 14 février 2014
- VALLS Manuel, Premier Ministre, « Vérité, Efficacité, Confiance », Discours de politique générale, 8 avril 2014
- LEBRANCHU Marylise, Ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction Publique, lettre à M. Daniel GUIRAUD, Président de Paris métropole, suite demande de précision concernant le

fonctionnement de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, 10 avril 2014

- Ministère du Logement et de l'Egalité des Territoires, 50 premières mesures de simplification pour la construction de logements, 25 juin 2014
- Ministère du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité, Plan de relance du logement, (dossier de presse), 29 août 2014
- VALLS Manuel, Premier Ministre, « Le courage de gouverner, Le courage de réformer », discours de politique générale, 16 septembre 2014
- Comité interministériel, Grand Paris, le temps des réalisations, 13 octobre 2014

TEXTES REGIONAUX :

- Conseil Régional d'Ile-de-France, Délibération n° CR-09-11 relative à l'action régionale en faveur du logement, 10 février 2011
- Conseil Régional d'Ile-de-France, Communication relative à la création d'une autorité organisatrice du logement en Ile-de-France, juin 2012
- Conseil Régional d'Ile-de-France, Projet de budget 2014, Environnement, agriculture, énergie, Annexe 12, décembre 2013
- Conseil Régional d'Ile-de-France, Projet de budget 2014, Développement social et santé, Annexe 13, décembre 2013
- Conseil Régional d'Ile-de-France, Projet de budget 2014, Politique de la ville et renouvellement urbain, Annexe 14, décembre 2013
- Conseil Régional d'Ile-de-France, Projet de budget 2014, Aménagement, Annexe 15, décembre 2013
- Conseil Régional d'Ile-de-France, Projet de budget 2014, Politique du logement, Annexe 16, décembre 2013
- Présentation synthétique du protocole d'accord – Bas Clichy-, Signature du protocole d'accord pour la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention partenariale – Bas Clichy, 17 septembre 2012

ELEMENTS DIVERS :

- Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Les objectifs TOL par bassin de territorialisation et par département, juin 2011
- Paris Métropole, Synthèse du texte relatif à la MGP voté en Commission des Lois, 27 novembre 2013
- Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Rendez-vous de la mondialisation, Les villes dans la mondialisation, dossier n°32, 11 décembre 2013
- ANIL, Habitat Actualités, Numéro spécial Loi ALUR, mars 2014
- De JOUVENEL Hugues, GrandLYON, Interview, La Prospective, 19 avril 2014
- Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL Ile-de-France), Logement et Hébergement, La veille régionale du logement et de l'hébergement en Ile-de-France, fiche n° 6, avril 2014

- Décideurs d'Ile-de-France, La Lettre de l'aménagement urbain, 4 août 2014
- Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, Résolution de modification de l'article 12 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Conseil des élus, 8 octobre 2014

REMERCIEMENTS

De chaleureux remerciements sont adressés par l'ensemble du Ceser Ile-de-France à toutes les personnes et organismes auditionnés et rencontrés au cours des travaux de ce rapport :

21 mars 2014 : IAU Ile-de-France avec Mme Catherine BOILLOT, directrice du département démographie, habitat, équipement et gestion locale et Mme Hélène JOINET, chargée d'étude habitat :
Support : *Du projet d'Autorité Organisatrice du Logement...à la compétence habitat de la future Métropole du Grand Paris.*

4 avril 2014 : Région Ile-de-France avec Mme Emmanuelle COSSE, vice-présidente du Conseil régional Ile-de-France en charge du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain.

8 avril 2014 : Action Logement avec M. Eric THUILLEZ, directeur général unique (UESL), Mme Angélique CHAIDRON, déléguée territoriale, Mme Caroline MACE, directrice du réseau et des territoires.

15 avril 2014 : M. Jean-Claude DRIANT, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris à l'Université de Paris Est-Créteil – Val de Marne (94).

17 avril 2014 : Paris Métropole avec Mme Pauline MALET, chargée de mission Gouvernance et Projet métropolitain.

15 mai 2014 : Les associations de locataires avec J. VERGNAUD de l'AFOC, J.P. GLEIZES de la CLCV, S. CAQUNT et L. MOYON-VINCIGUERRA de la CGL, M. TROALEN de la CNL 91 et B. RAVEL de la CNL 92 :
Support : *Contribution de la CNL Ile-de-France « Entretien avec les Associations de Locataires ». La métropole du Grand Paris et notre Région Ile-de-France, Contribution de la CNL.*

14 juin 2014 : AORIF (Union Sociale pour l'Habitat d'Ile-de-France) avec M. Christophe RABAULT, directeur et Mme Cécile HAGMANN, conseillère technique en charge des politiques territoriales :
Support : *Relever les défis de la crise du logement en Ile-de-France : « Préconisations des organismes franciliens ».*

4 juillet 2014 : Mme Patricia TORDJMAN, maire de Gentilly (94) :
Support : *A propos de la loi sur la métropole du Grand Paris.*

7 juillet 2014 : M. Christian FAVIER, sénateur et président du Conseil général du Val de Marne (94) :
Supports : *Pour un Grand Paris du Logement et de l'Emploi répondant aux aspirations des citoyens et aux besoins du territoire. Fiche de propositions pour un Grand Paris du logement et de l'emploi.*

8 juillet 2014 : Région Ile-de-France (services) avec M. Jean-Michel THORNARY, directeur général des services de la Région Ile-de-France, M. Angelo ZAGALOLO, directeur du logement, du renouvellement urbain et de l'action foncière (Unité Société) et M. Nicolas ROLLAND, sous-directeur Stratégies métropolitaines régionales (Unité Aménagement Durable).

4 septembre 2014 : DRIHL avec M. Jean-Martin DELORME, directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement en Ile-de-France (DRIHL) et Mme Christine GAUTHIER, responsable mission communication.

4 septembre 2014 : Cabinet SEURA avec M. David MANGIN architecte-urbaniste accompagné de M. Pierre PAULOT, directeur de l'architecture et du développement chez I3F :
Support : *WIEL Marc, Le Grand Paris du Défi à la Défiance, Le local contre la métropole ? (Editions La Métropole).*



Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr

Avis n°2013-09 présenté au nom de la commission Ville, habitat et cadre de vie par **Michel Mittenaere**

La Région Ile-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat - perspectives à l'automne 2014

13 novembre 2014



Le président

Avis n° 2014 - 09

présenté au nom de la commission Ville, habitat et cadre de vie par **Michel Mittenaere**

13 novembre 2014

**La Région Ile-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat.
Perspectives à l'automne 2014.**

Certifié conforme

Pour le président

**Pierre Moulié
Vice-président**

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

Vu :

- Le Code général des collectivités territoriales,
- Le Code de l'urbanisme,
- Le Code de la construction et de l'habitation,
- Le Code de l'éducation,
- Le Code de l'environnement.

Vu les lois récentes

- Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social dite « Duflot 1 »,
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM » et notamment ses articles 3, 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16,
- Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine,
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite « ALUR ».

Vu le décret

- Décret n° 2014-508 du 19 mai 2014 relatif à la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris.

Vu les projets de loi en cours

- Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral,
- Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République dit « NOTRe ».

Vu les rapports et délibérations du Conseil régional

- Délibération CR n°09-11 du 10 février 2011 relative à l'action régionale en faveur du logement,
- RAPCR114-13-B16 relatif à l'annexe 16 « Logement » du Budget régional 2014,
- RAPCR114-13-B15 relatif à l'annexe 15 « Aménagement » du Budget régional 2014,
- RAPCR114-13-B14 relatif à l'annexe 14 « Politique de la ville et renouvellement urbain » du Budget régional 2014,
- RAPCR114-13-B13 relatif à l'annexe 13 « Développement social et santé » du Budget régional 2014,
- RAPCR114-13-B12 relatif à l'annexe 12 « Environnement, agriculture, énergie » du Budget régional 2014.

Vu les rapports et avis du Ceser

- L'avis n° 2011-12 du 27 septembre 2011 relatif à « l'action régionale en faveur du logement des jeunes, des étudiants et des apprentis » présenté par M. Jean-Paul RUEFF,
- L'avis n° 2011-21 du 8 décembre 2011 et le rapport relatifs à « la relance de la production de logements en faveur des ménages à revenus moyens » présentés par Mme Marie-Anne BELIN,
- L'avis n° 2012-10 du 20 juin 2012 relatif à « la gouvernance du logement en Ile-de-France » présenté par Monsieur Michel SENECHAL,
- L'avis n° 2013-10 du 10 juillet 2013 et le rapport relatifs au « premier avis sur les projets de loi constitutifs de l'acte III de la décentralisation » présentés par M. Jean-Michel PAUMIER,

- L'avis n° 2013-12 du 17 septembre 2013 et le rapport relatifs à « *l'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France* » présentés par Mme Colette AUBRY,
- L'avis n° 2013-15 du 17 septembre 2013 et le rapport relatif aux « *perspectives pour les politiques contractuelles de la Région Ile-de-France* » présentés par M. Jean-Michel PAUMIER.

Considérant :

La crise du logement

- Une crise du logement affecte au niveau national plus de 5 millions de personnes. Elle se poursuit et constitue en Ile-de-France - région de forte concentration urbaine - une préoccupation de toute première importance en ce qu'elle peut avoir de plus concret et de plus pratique dans la vie des Franciliens :
 - saturation de la demande de logements sociaux,
 - prix d'achat et loyers du parc privé en zone dense inabordable y compris pour les ménages à revenus moyens,
 - atonie de la construction qui s'est aggravée en 2013, qui se confirme en 2014,
 - renchérissement tendanciel du coût du foncier et de la construction,
 - manque de logements accessibles à toutes les catégories sociales,
 - aggravation des inégalités territoriales en termes d'éloignement des transports et de l'emploi pour les Franciliens.

Cette situation contribue à l'aggravation de la précarité et la détérioration du lien social.

- Le fossé continue de se creuser entre l'affirmation très largement partagée de la priorité de la lutte contre la crise du logement et la réalité vécue au quotidien par les Franciliens.
- La répartition des logements sociaux sur le territoire francilien reste largement déséquilibrée : 11% des communes franciliennes concentrent à elles seules près de 70% des logements sociaux en Ile-de-France.
- La loi « Duflo 1 » porte de 20% à 25% les obligations en matière de logements locatifs sociaux.
- Les objectifs de construction de logements sont toujours plus ambitieux - aujourd'hui 70 000 logements par an - mais ne sont globalement jamais atteints, même si des disparités entre les territoires existent.
- L'objectif de 70 000 logements à construire concerne à 50% Paris/1^{ère} couronne (futur périmètre de la Métropole du Grand Paris) et à 50% les communes de 2^{ème} couronne.
- 40 000 logements, soit 60 % de l'objectif de 70 000 logements à construire par an, sont prévus dans les 22 CDT¹ actuels dont 21 000 logements sur Paris/1^{ère} couronne, 6 000 logements sur des CDT à cheval 1^{ère} et 2^{ème} couronne et 13 000 logements exclusivement sur la 2^{ème} couronne (majoritairement sur le Plateau de Saclay).
- A la crise du logement abordable en Ile-de-France s'ajoutent des difficultés sociales considérables qui conduisent l'Etat en région à héberger chaque nuit 63 000 personnes pour un coût de 650 M€.

¹ CDT : Contrats de développement territorial

L'implication régionale dans les politiques de l'habitat en Ile-de-France

- Depuis plusieurs années, l'habitat au sens large constitue un élément important de la politique régionale (1 Md€ sur le logement sur la mandature et un peu plus d'1 Md€ sur la rénovation urbaine), bien que ce domaine ne fasse pas partie des compétences obligatoires du Conseil régional.
- Les moyens mis par le Conseil régional, notamment dans le développement du parc locatif social sont devenus indispensables. Ils représentent aujourd'hui 15% des subventions au logement social.

Cependant,

- Le plan d'économie national demandé par le Gouvernement aura des conséquences prévisibles sur le budget régional dès 2015. Il devrait se traduire par une baisse de dotations à hauteur de 430 M€ en 3 ans sur le budget global de la Région Ile-de-France, amputant d'autant les marges de manœuvre régionales.
- La création de la Métropole du Grand Paris (MGP) va faire émerger au cœur de l'Ile-de-France, un acteur institutionnel nouveau et particulièrement outillé en matière de compétences liées à l'habitat au sens large (cf plus loin).

La nouvelle donne des politiques de l'habitat au sens large en Ile-de-France

- Les textes récents modifient de manière substantielle le cadre de la gouvernance des politiques de l'habitat au sens large en Ile-de-France :

De nouvelles attributions pour la Région :

- La Région devrait bénéficier de nouvelles attributions en matière « d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat » selon le projet de loi NOTRe.
- Le Président de la Région Ile-de-France et le Préfet d'Ile-de-France vont co-présider le nouveau comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) selon la loi MAPTAM qui connecte très clairement deux thématiques habituellement traitées séparément.
- Ce CRHH sera chargé d'élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) – d'une durée de 6 ans - afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement sur l'ensemble de la région d'Ile-de-France.
- Ce SRHH devra respecter des orientations du SDRIF. Il fixera notamment, les objectifs globaux de production en matière de logement et d'hébergement ainsi que leurs déclinaisons à l'échelle intercommunale et précisera la typologie des logements à construire.
- L'EPFIF² va fusionner avec les trois autres EPF franciliens pour aboutir à un seul EPF d'échelle véritablement régionale dès 2016.

L'émergence d'un nouvel acteur : la MGP

- La Métropole du Grand Paris (MGP) sera créée au 1^{er} janvier 2016 sur le périmètre Paris/1^{ère} couronne. Elle regroupera 6,7 à 7,7 millions d'habitants, rassemblant ainsi plus de la moitié de la population régionale.
- Le périmètre de la MGP ne correspond ni à l'unité urbaine parisienne, ni à son aire urbaine³. Il couvrira le périmètre Paris/1^{ère} couronne et peut faire ainsi peser à terme, le risque d'une gouvernance de l'habitat à deux vitesses en Ile-de-France.
- La MGP bénéficiera de compétences à la fois planificatrices et opérationnelles dans tous les domaines de compétences liés aux politiques de l'habitat au sens large : aménagement de l'espace (PLU/SCOT⁴), plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) -

² EPFIF : Etablissement public foncier d'Ile-de-France

³ Cf Voir définitions Unité urbaine / Aire urbaine p. 21 du rapport

⁴ PLU : Plan local d'urbanisme – SCOT : Schéma de cohérence territoriale

compatible avec le SDRIF⁵ et prenant en compte le SRHH, politique de la ville, renouvellement urbain, réserves foncières... Des délégations de l'Etat seront également possibles.

- La création de la MGP aura un impact fort sur la vie quotidienne de tous les Franciliens.
- La MGP ne devrait cependant pas être pleinement opérationnelle avant 4 ans au vu du nombre de documents et schémas qui devront la mettre en capacité d'agir : projet métropolitain, PLU métropolitain, plans de territoires, plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, programmes d'aménagement et de logement...
- La carte intercommunale francilienne dans sa totalité devrait être achevée en 2016 et de nouveaux EPCI⁶ de taille importante et compétents en matière d'habitat, devraient également voir le jour en 2^{ème} couronne.
- Une mission de préfiguration de la MGP a été mise en place regroupant un Conseil des élus et un Conseil des partenaires. Le CESER y participe activement via la désignation de 20 membres au sein du Conseil des partenaires, préfigurant le futur Conseil de développement de la MGP.

Des dispositions nationales nouvelles:

- Une mobilisation du foncier public en faveur du logement a été décidée par l'Etat et les obligations de production de logement social ont été renforcées.
- Les PLU intercommunaux devront être mis en place à partir de 2017.
- Une nouvelle politique de la ville a été définie, selon une nouvelle géographie prioritaire, et lançant un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).
- Un nouveau CPER 2015-2020 est en cours de discussion et les nouveaux contrats de ville intercommunaux devront s'articuler avec celui-ci.
- Le Gouvernement a annoncé un plan national de « relance du logement » le 29 août 2014 ainsi qu'un « plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement » spécifique à l'Ile-de-France le 13 octobre 2014, ciblant notamment 5 sites prioritaires pour la construction de logements avec la création d'une OIN « multi-sites ». Quinze autres sites devraient être connus dans les mois à venir.

Aussi bien le bouleversement institutionnel en cours que la conjoncture économique font courir le risque, à très court terme, d'une « période blanche » en matière de construction - 10 000 logements sont concernés dès 2014-2015⁷ - mais également en matière de financement du logement social.

L'instabilité de la situation institutionnelle à l'automne 2014

- Le Conseil des élus de la mission de préfiguration a émis le 8 octobre 2014 une résolution visant à modifier l'article 12 de la loi MAPTAM au sujet des « territoires », de leur statut, de leurs compétences, de leur fiscalité. Cette résolution porte également sur l'évolution de certaines des compétences de la MGP (SCOT/PLU) et leur mise en place progressive dans le temps. L'article 12 de la loi MAPTAM devrait être rediscuté au Parlement fin 2014 – début 2015.
- Les projets de loi en cours ayant un impact sur les compétences régionales (délimitation des régions, NOTRe) devraient être discutés au Parlement fin 2014 – début 2015. Le projet de loi NOTRe prévoit notamment la garantie pour les régions d'une possibilité d'intervention en matière d'« accès au logement et d'amélioration de l'habitat ». Il renforce également le rôle régional en matière de développement économique et devrait accorder aux régions une plus grande marge de manœuvre réglementaire.

⁵ SDRIF : Schéma directeur de la région d'Ile-de-France

⁶ EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

⁷ Source : Audition de l'AORIF

Face à cette nouvelle donne, le rapport et l'avis s'appuient sur quatre grands scénarios pour l'avenir de la politique régionale en matière d'habitat, tout en sachant que la réalité se situera plus probablement à la croisée de ceux-ci :

- SCENARIO 1 - La rupture.
- SCENARIO 2 - La poursuite de la tendance actuelle.
- SCENARIO 3 - L'évolution vers une action plus ciblée.
- SCENARIO 4 - L'évolution vers une action développée et renforcée.

Emet l'avis suivant :

TITRE I

POUR UN MAINTIEN DE L'ACTION REGIONALE EN FAVEUR DE L'HABITAT

Article 1 : Un maintien de la politique régionale actuelle, au moins pour les quatre prochaines années

Le Ceser estime indispensable que la Région maintienne son action en faveur de l'habitat pour les quatre prochaines années.

Dans le contexte actuel, un retrait pur et simple des financements régionaux du domaine de l'habitat, alors qu'il est nécessaire d'accélérer et non pas de freiner la production de logements, ferait courir un risque trop important sur celle-ci, notamment en ce qui concerne les logements sociaux.

Article 2 : Un maintien de l'action sur tout le territoire régional

Le Ceser considère que l'action de la Région en faveur de l'habitat doit se poursuivre sur l'ensemble du territoire régional. Se limiter à la 2^{ème} couronne sous prétexte de l'émergence de la MGP sur le périmètre de Paris/1^{ère} couronne, irait contre l'intérêt général régional.

TITRE II

POUR UNE « CO-AUTORITE » ORGANISATRICE DU LOGEMENT A L'ECHELLE REGIONALE

Article 3 : Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) : une « co-autorité » organisatrice du logement à inventer

Le Ceser considère que la co-présidence Etat-Région du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) est une réelle avancée et préconise que la Région s'investisse pleinement et de manière suivie dans cette nouvelle gouvernance.

Du fait de sa constante prise de position en faveur d'une autorité organisatrice du logement unique à l'échelle régionale et prenant acte du rôle confié au CRHH par la loi, le Ceser souhaite que le CRHH soit une véritable « co-autorité » organisatrice du logement à l'échelle régionale.

Article 3.1 – Pour un comité efficace et transparent

Le Ceser :

- attire l'attention sur le fait que le co-pilotage peut s'avérer un exercice, certes prometteur, mais particulièrement exigeant, des règles devant être clairement établies dès sa mise en route pour éviter les blocages au sein de ce dispositif.
- estime que l'enjeu de gouvernance et de transparence de ce nouveau CRHH est une question importante et qu'il s'agira de s'assurer d'un fonctionnement démocratique de cette instance et de sa représentativité. A cet effet, il est important de favoriser par tous moyens la participation des organisations sociales et associatives en son sein.

Article 3.2 – Pour un comité qui coordonne les aides de l'Etat et des collectivités

Le Ceser :

- estime que la mission confiée au CRHH d'« assurer la cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement sur l'ensemble de la région d'Ile-de-France » est essentielle. Le CRHH, au sens de la loi, doit être le lieu de la coordination des interventions publiques.
- préconise que dans le cadre de cette mission, le CRHH soit le lieu de mise en cohérence des attributions des aides au logement au bénéfice d'une utilisation optimale des aides de l'Etat, de la Région ainsi que celles de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements. Il devrait également avoir pour rôle de définir les priorités des territoires à soutenir financièrement, en cohérence avec le SDRIF. Le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) que le CRHH devra élaborer, doit être l'outil de cette mise en cohérence.

Article 4 : Le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) : un nouvel outil régional à saisir

Article 4.1 – Pour un schéma productif

Le Ceser :

- estime que le SRHH tel que décrit à l'article L.302-13 II du code de la construction et de l'habitation doit être l'outil de référence de la mise en œuvre opérationnelle d'une politique de l'habitat à l'échelle régionale. Le Ceser demande donc à ce que les dispositions relatives à ce SRHH soient réellement et rapidement appliquées.
- s'inquiète cependant de l'empilement des divers schémas, plans et contrats (SDRIF, SRHH, SCOT, PLH⁸, PMHH, PLU, CDT...) créant ainsi toute une chaîne de compatibilité particulièrement complexe, difficilement lisible et de nature à multiplier les risques de contentieux.

Article 4.2 – Pour un schéma prescriptif

Le Ceser estime que l'efficacité du futur SRHH réside dans sa simplicité et sa prescriptivité ciblée. A cet égard, le Ceser considère qu'il doit être rendu prescriptif sur au moins deux points :

- 1°) le nombre de logements à produire par EPCI et territoires,
- 2°) la typologie des logements à produire.

Article 4.3 – Pour un schéma garant des grands équilibres régionaux

Le Ceser estime que le SRHH doit prendre en compte le développement des communes et agglomérations de la grande couronne en relation avec le développement de la MGP. Il considère ainsi que le SRHH doit traduire les objectifs du SDRIF en matière d'équilibre habitat / emploi entre l'intérieur et l'extérieur de la métropole mais également veiller à l'équilibre au sein de la MGP entre les « territoires » (cf art.10).

Article 4.4 – Pour une coordination des observatoires régionaux liés à l'immobilier

Le Ceser estime que l'élaboration et le suivi du SRHH devront pouvoir s'appuyer sur un système performant et concerté d'observation, de suivi et d'évaluation. Une coordination régionale des observatoires existants (OLAP⁹, OLS¹⁰, ORF¹¹, ORIE¹², etc.) en constituerait la première pierre.

Article 4.5 – Pour une déclinaison du schéma dans un plan de programmation de la production

Afin de garantir une visibilité dans le temps pour les acteurs publics, privés et d'assurer une applicabilité concrète du SRHH, le Ceser considère qu'une fois élaboré, le SRHH devra s'accompagner d'un plan de programmation de la production de même durée que le schéma, à savoir 6 ans. Les opérateurs publics et privés ainsi que les partenaires sociaux seraient associés à la définition de ce plan.

⁸ PLH : Programme local de l'habitat

⁹ OLAP : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne

¹⁰ OLS : Observatoire du logement social

¹¹ ORF : Observatoire régional du foncier

¹² ORIE : Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise

TITRE III POUR UNE ARTICULATION EFFICACE ENTRE REGION ET METROPOLE

Article 5 : La MGP : un nouvel acteur incontournable mais une gouvernance insuffisante

Au vu des compétences assignées à la MGP, sa création ne sera pas neutre vis-à-vis de la gouvernance des politiques de l'habitat au sens large en Ile-de-France. Le Ceser pointe un risque de gouvernance de l'habitat à deux vitesses.

S'il est intéressant, au vu de l'ampleur de la crise du logement, qu'un acteur institutionnel unique puisse influencer sur tous les facteurs de la production de logements, le Ceser considère que la concentration des moyens sur Paris/1^{ère} couronne – au travers de la MGP et de ses compétences mais également du « Nouveau Grand Paris » et des CDT - ne doit pas se faire au détriment des besoins des habitants de la 2^{ème} couronne, tant en matière de logements que d'emplois et de transports.

Le Ceser estime que la création de la MGP aura peu d'impact sur la résorption de la crise du logement si elle ne s'accompagne pas de mesures concrètes (cf. Titre IV).

Article 6 : Une contractualisation nécessaire entre acteurs publics à l'échelle régionale

La question centrale du logement comme celle de la mobilisation du foncier exigent de dégager des synergies entre acteurs publics.

Le Ceser estime ainsi que la pratique de la contractualisation entre acteurs est une manière très constructive de bâtir des politiques efficaces, en particulier quand la complexité du jeu d'acteurs réclame la mise en place d'un mécanisme de coordination. Cette pratique pourrait permettre de décliner le plan de programmation de 6 ans du SRHH cité au titre II.

Le Ceser encourage la Région, à inscrire son action en faveur de l'habitat dans le cadre d'une contractualisation avec la MGP ainsi qu'avec l'ensemble des EPCI du territoire régional à l'image de ce qui se fait déjà avec l'Etat (CPER¹³) et les départements (CPRD¹⁴).

TITRE IV POUR UN PLAN DE MOBILISATION REGIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT

Article 7 : L'urgence d'un plan de mobilisation ambitieux pour le logement

Le Ceser juge nécessaire de « changer de braquet » en matière de production de logements et estime qu'il est urgent d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de mobilisation régional en faveur du logement en Île-de-France sans attendre la mise en place de la MGP.

Le Ceser :

- prend acte du plan gouvernemental « de mobilisation pour l'aménagement et pour le logement en Ile-de-France » mais considère que pour relancer rapidement et massivement la construction, ce plan doit être plus ambitieux.
- considère que la Région, au côté de l'Etat - garant de la solidarité nationale - est appelée à jouer un rôle moteur dans ce plan, en lien avec les collectivités.

Elargi à d'autres sites comme ceux évoqués par le CRHH (43)¹⁵, ce plan de mobilisation offrirait ainsi de nouvelles perspectives de développement aux collectivités, qu'elles soient incluses ou non dans le périmètre de la MGP.

¹³ CPER : Contrat de plan Etat-Région

¹⁴ CPRD : Contrats particuliers Région - Département

¹⁵ Source : Première rencontre du CRHH du 10/09/2014

En ce sens, le Ceser estime que pour assurer la réussite d'un tel plan, les moyens de l'Etat tant financiers que réglementaires – comme la signature par les préfets de certains permis de construire - doivent être renforcés.

Article 8 : Des mesures exceptionnelles à prendre à court terme

Le Ceser estime que des dispositions transitoires à effet immédiat sont nécessaires sans attendre la mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale, afin d'éviter les blocages d'une « période blanche » de la construction.

Article 8.1 – Pour une garantie des engagements de construction

En ce sens, le Ceser souhaite que l'Etat garantisse les engagements de construction des logements sociaux inscrits dans les PLU et les PLH signés et validés dans la dernière période et en facilite la réalisation en accélérant l'obtention des permis de construire. L'Etat a le devoir d'assurer la continuité de l'action publique.

Article 8.2 – Pour un soutien aux maires bâtisseurs

Le Ceser préconise que la Région en lien avec les autres financeurs du logement et notamment l'Etat, instaure des mesures – qui peuvent être exceptionnelles – de soutien aux maires bâtisseurs en les aidant dans le financement des équipements publics d'accompagnement (école,...) pour que « construire » ne soit pas synonyme de « sanction » sur le plan financier pour les maires concernés.

Article 8.3 – Pour une action foncière volontariste

Le Ceser souhaite qu'en matière foncière, une préemption rapide des terrains et des propriétés situés notamment sur du foncier immédiatement mobilisable ainsi que sur les périmètres des gares du « Nouveau Grand Paris » soit mise en place. L'EPFIF unifié devra jouer un rôle de tout premier plan en ce domaine. Ce dernier pourrait aussi apporter une aide à l'ingénierie foncière aux collectivités qui en feraient la demande.

Article 9 : Des mesures à moyen et long terme

Afin d'accompagner le plan de mobilisation et la mise en place du CRHH, le Ceser considère que des mesures nouvelles, dans différents registres, peuvent être envisagées par la Région.

Article 9.1 – Pour une incitation à la coopération des organismes de logements sociaux

Le Ceser encourage la Région à suivre avec une attention particulière l'évolution des outils de la construction sociale et de la gestion de ce parc. Ainsi la Région pourrait inciter les organismes de logements sociaux à coopérer entre eux, en particulier les OPH, en lien avec les collectivités dont ils dépendent. Cette incitation permettrait d'assurer une plus grande cohérence et une meilleure efficacité de leurs actions de gestion, de construction et d'amélioration du patrimoine, et de les mettre en capacité de répondre aux besoins engendrés par la crise.

Article 9.2 – Pour un appui pédagogique aux collectivités

Le Ceser préconise que la Région apporte aux collectivités un appui pédagogique autour de l'intensification urbaine, notion qui est très souvent mal comprise, alors que le SDRIF préconise une meilleure utilisation du foncier dans les zones bien desservies par les transports en commun.

Article 9.3 – Pour une incitation à l'innovation dans la filière de la construction et de la réhabilitation

Dans les domaines où la Région est compétente ou chef de file - développement économique (aides aux TPE, PME¹⁶), formation professionnelle, soutien à l'innovation, transition énergétique notamment – le Ceser souhaite qu'elle développe des actions pour favoriser et soutenir les innovations au sein de la filière du bâtiment afin de réduire les coûts de construction et d'usage des logements.

¹⁶ TPE : Très petites entreprises – PME : Petites et moyennes entreprises

Article 9.4 – Pour l'implication des habitants

Le Ceser considère que la constitution d'un EPCI de 6,7 à 7,7 millions d'habitants constitue un risque non négligeable d'éloignement du centre de décision des habitants.

Aussi, le Ceser estime que le processus de la création de la MGP ne pourra réussir qu'avec l'implication et l'adhésion de l'ensemble des Franciliens dont il faudra créer les conditions d'intervention. A cet égard, le Ceser propose les pistes suivantes :

- travailler à une représentation des habitants au sein du futur conseil de développement de la MGP et à sa déclinaison au niveau des territoires.
- favoriser par tous moyens la participation des organisations sociales et associatives au sein des conseils de développement.
- faire en sorte que la MGP s'attache à développer des formes de concertation cohérentes et équilibrées entre la dimension métropolitaine et la dimension régionale.
- promouvoir l'aménagement de locaux communs de réunion dans les résidences et quartiers dans l'aménagement desquels la Région s'implique.

Article 10 : Des pistes pour optimiser l'usage des ressources

Des ressources financières, une adaptation et des arbitrages fiscaux pourraient être étudiés pour financer ce plan de mobilisation régional associant la Région et l'Etat. A titre d'exemples, des pistes peuvent être évoquées :

- l'adaptation et l'arbitrage de la fiscalité immobilière pour permettre un équilibre habitat / emploi cohérent au sein de la région (cf art. 4.3),
- la mise en place d'un emprunt régional,
- un taux attractif pour le livret A,
- la mobilisation de fonds publics non utilisés à ce jour (ex : Caisse des dépôts...),
- des mesures susceptibles d'orienter du financement privé sur la construction de logements,
- ...

Article 11 : De l'habitat indigne

Le Ceser propose à la Région, dans le cadre de sa co-présidence du CRHH, les pistes suivantes:

- inciter au développement d'une culture commune des évaluations de l'indignité/insalubrité qui sont aux mains de très nombreux acteurs (travailleurs sociaux, PMI¹⁷, CCAS¹⁸, CAF¹⁹, Services Communaux d'Hygiène et de Santé, Services habitat des villes, etc.) et rapprocher les éléments de connaissance dont ils disposent qui pourraient venir alimenter l'observation régionale de l'habitat
- inciter au renforcement des moyens humains pour assurer un meilleur suivi des arrêtés d'insalubrité (préfets) et de péril (maires) : actions qui doivent en découler (parmi lesquelles le relogement des habitants), contrôle des procédures mises en place et des travaux engagés.

Article 12 : De l'hébergement

Sans mettre en doute la nécessité de mener une véritable politique de l'hébergement en lien avec la politique de l'habitat, le Ceser estime que le plan de mobilisation doit permettre l'utilisation des ressources publiques prioritairement en faveur de l'investissement locatif social durable.

Dans le cadre de sa co-présidence du CRHH et de la co-élaboration du SRHH, la Région sera amenée à proposer des actions en matière d'hébergement et cette question méritera d'être creusée par le Ceser.

¹⁷ PMI : Protection maternelle et infantile

¹⁸ CCAS : Centre communal d'action sociale

¹⁹ CAF : Caisse d'allocations familiales

TITRE SPECIAL POUR QUE LES MODIFICATIONS LEGISLATIVES EN COURS NE SOIENT PAS UN FREIN A LA PRODUCTION URGENTE DE LOGEMENTS

Le Ceser rappelle qu'à l'heure où ces lignes sont écrites, certaines dispositions législatives sont en cours de définition ou de rediscussions.

Article 13 : De la loi MAPTAM

A l'issue des débats autour de l'article 12 de la loi MAPTAM, des décisions nouvelles impacteront fortement la mise en œuvre des politiques de l'habitat en Ile-de-France en modifiant significativement certaines dispositions relatives à la MGP :

- La question du statut des « territoires » : si le statut d'EPCI est accordé aux territoires de la métropole et que la MGP est dotée elle aussi de ce même statut, le Ceser redoute qu'une strate institutionnelle supplémentaire ayant compétence en matière d'habitat soit, de facto, créée. Cela conduirait à rendre plus complexes encore les prises de décision et à allonger la liste des documents à élaborer. Cela irait ainsi à l'encontre des objectifs de simplification et d'efficacité visés par la loi.
- Le débat autour du SCOT ou du PLU métropolitain : le Ceser s'interroge sur la potentielle perte d'efficacité, pour la réalisation des objectifs de construction de logements, que pourrait engendrer la superposition des documents d'urbanisme et le remplacement d'un PLU métropolitain unique par un SCOT métropolitain associé à des PLU territoriaux.
- Le débat autour des OPH²⁰ communaux ou rattachés à l'échelle métropolitaine : le Ceser estime que, quelle que soit l'échelle de rattachement ou d'administration des OPH, il est nécessaire qu'ils restent des outils de politiques territoriales et qu'ils coopèrent entre eux.

Article 14 : Du projet de loi NOTRe

Le Ceser souhaite que la loi NOTRe garantisse pour les régions la possibilité d'intervention en matière d' « accès au logement et d'amélioration de l'habitat » permettant ainsi à la Région Ile-de-France de poursuivre, voire de renforcer son action en faveur de l'habitat.

²⁰ OPH : Office public de l'habitat



Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr