

Le logement en Île-de-France : une politique fragmentée

Maud Le Hervet

La politique de l'habitat francilienne est marquée par une fragmentation plus forte encore que dans le reste du pays. Face à l'urgence des besoins, la gouvernance du logement dans la métropole parisienne peine à se dessiner; même si des initiatives récentes présagent une meilleure coordination.

Pour faire face à la crise du logement, la loi du 3 juin 2010 a fixé comme objectif la construction chaque année de « 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Île-de-France », alors que celle-ci ne s'élève actuellement qu'à 37 000 logements par an en moyenne. La question du logement est un défi de taille pour le Grand Paris, mais la métropole est fragilisée par de fortes inégalités sociales, et le fonctionnement actuel du marché du logement métropolitain n'est pas favorable à cette bataille pour le droit au logement. Ni la loi SRU¹, dont l'application reste partielle, ni le renforcement du Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) ne suffisent à ce jour.

La relance de l'offre de logements abordables en Île-de-France et la maîtrise de leur localisation nécessitent une forte capacité d'action collective : avec la décentralisation et la territorialisation de l'action publique, la politique de l'habitat n'est plus du seul ressort de l'État. Celui-ci, garant du droit au logement, fixe les grandes orientations et définit les grands programmes pluriannuels dont il assure le contrôle (Programme national de rénovation urbaine, Plan de cohésion sociale, Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés). Mais les collectivités territoriales et les groupements intercommunaux (notamment les communautés d'agglomérations) détiennent d'importantes prérogatives, de sorte qu'une géographie locale très complexe du partage des responsabilités se dessine.

Cette complexité du jeu d'acteurs existe partout, mais elle prend un relief particulier en Île-de-France, une région à bien des égards spécifique. Face à l'éclatement des pouvoirs en matière d'habitat, quelle gouvernance imaginer pour faire face à la crise du logement qui s'y manifeste de façon si aiguë ? Quelles avancées pourrait représenter un remaniement des cartes dans le cadre du Grand Paris ?

Depuis 2004, l'État territorial voit le cadre de ses missions et son rapport aux autorités locales bouleversés. L'Île-de-France est ainsi confrontée à un enchevêtrement complexe des politiques de l'habitat, issue d'une fragmentation des responsabilités à la fois « horizontale » (entre les territoires) et « verticale » (entre les échelles).

Plus que les intercommunalités, les communes restent des acteurs clefs

Les EPCI², pilotes des Programmes locaux de l'habitat (PLH), ont vu leur pouvoir renforcé à partir de la fin des années 1990 et sont censés être des chefs de file locaux, facilitateurs d'une

¹ Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

² Établissements publics de coopération intercommunale.

politique locale multi-niveau et interlocuteurs privilégiés des services de l'État. La loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 leur a notamment ouvert la possibilité de se voir déléguer par les services territoriaux de l'État la gestion des aides à la production de logement social et à l'amélioration de l'habitat. Or, si la situation évolue (Parnaix et Zugetta 2010), l'Île-de-France se caractérise encore par une carte intercommunale particulièrement morcelée (112 groupements à fiscalité propre en janvier 2011), où la légitimité d'action des EPCI demeure fragile et à géométrie variable.

Le partage de compétences entre EPCI et communes est particulièrement sensible. D'abord, les communautés d'agglomération, chargées du bloc de compétences « équilibre social de l'habitat », sont moins nombreuses dans la région que les communautés de communes, pour qui l'habitat reste une compétence optionnelle³. Ensuite, les EPCI s'impliquent peu dans les questions d'habitat : en juin 2010, tandis qu'ils étaient près de 80 à être compétents, seulement 24 PLH étaient adoptés et avaient reçu un avis favorable du Comité régional de l'habitat, et 20 PLH étaient engagés, en cours de réalisation ou en cours de révision. Enfin, les intercommunalités se mobilisent peu pour la délégation des aides à la pierre : sept ans après la loi du 13 août 2004, seules deux communautés d'agglomération de grande couronne ont signé une convention avec l'État⁴.

Dans ce contexte, les communes franciliennes conservent d'importantes prérogatives au niveau de la loi (droits des sols et Plans locaux d'urbanisme, permis de construire) comme de la pratique (attribution de logements sociaux). Elles demeurent une échelle importante de décision en matière d'habitat et de logement.

Une fragmentation horizontale et verticale des responsabilités

Au niveau départemental, en Île-de-France comme ailleurs, les conseils généraux ont montré une préoccupation croissante pour la régulation du marché du logement et de ses dynamiques territoriales. Les départements ont jugé ces champs d'action complémentaires de leur implication auprès des publics bénéficiaires des politiques sociales développées au titre de leurs nouvelles compétences décentralisées. L'engagement de Paris et des Hauts-de-Seine dans la gestion des aides à la pierre va dans ce sens, tout comme la politique développée depuis 2006 par le département des Yvelines, avec la mise en place d'un dispositif de soutien financier à la construction neuve pour les autorités locales⁵.

De son côté, la région s'est engagée bien au-delà de la seule compétence dans le logement étudiant qui lui a été transférée en 2004. La mise en place d'une politique régionale de l'habitat constitue une spécificité francilienne. Forte d'un périmètre institutionnel recouvrant les enjeux fonctionnels en termes d'habitat, la région Île-de-France a revendiqué un rôle de coordinateur régional des politiques locales de l'habitat et a demandé la délégation des aides à la pierre en lieu et place des EPCI ou départements. L'État n'ayant pas souhaité aller dans le sens d'un statut dérogatoire pour la région capitale, la région a érigé le logement en grande cause régionale et a profité de la révision de son schéma directeur d'aménagement (SDRIF) pour porter des orientations fortes en matière d'habitat encadrant les SCOT⁶ et les PLU⁷ (60 000 logements par an, 30 % de logement social par commune). Reste que le SDRIF voté en 2008 a dû être repris suite aux lois

³ En janvier 2011, la compétence habitat, seulement obligatoire pour les communautés d'agglomérations, n'était saisie de manière volontaire que par 42 des 69 communautés de communes franciliennes.

⁴ Cergy-Pontoise (2006), dont l'adoption du PLH en 2009 a permis de prolonger la durée de la convention jusqu'en 2014 ; et la communauté d'agglomération de Melun-Val-de-Seine (2007).

⁵ Le Contrat de développement de l'offre résidentielle (CDOR) est un outil programmatique et financier du conseil général des Yvelines destiné à relancer la construction de logements dans le département. Lancé en 2006, il s'achèvera en 2013.

⁶ Schémas de cohérence territoriale.

⁷ Plans locaux d'urbanisme.

Grenelle 2 et Grand Paris : il ne s'impose toujours pas aux documents locaux d'urbanisme dont la référence reste le Schéma de 1994.

Une multiplication des initiatives favorable au débat interterritorial

Pour compenser la fragmentation des compétences, généralement vue comme source de contradictions, de lourdeur et de manque d'efficacité pour les pouvoirs publics, l'idée de doter la région d'une autorité organisatrice du logement s'est installée au cours de la décennie 2000. Si le projet a été laissé de côté dans la réforme territoriale comme dans la loi du 3 juin 2010, l'État avait souhaité, fin 2007, imposer la création d'un gouvernement d'échelle métropolitaine chargé notamment des questions de logement. De son côté, la région a proposé l'instauration d'un syndicat régional du logement pour faciliter la prise de décisions et la mise en œuvre des politiques.

Ces idées, pour l'instant inabouties, traduisent la prise de conscience par les acteurs du logement de la nécessité d'organiser les conditions du débat interterritorial au sein de la métropole. Or, les scènes de dialogue interinstitutionnel se sont elles-mêmes multipliées dans le domaine du logement, d'abord à l'initiative de l'État, sous la pression du « devoir de loger » posé par la loi DALO⁸ à partir de 2007, et de plus en plus sous l'impulsion des collectivités locales.

Côté État, en 2008, Christine Boutin, alors ministre du Logement, a convoqué les premiers États-généraux du logement en Île-de-France. La loi sur la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a d'ailleurs abouti à la mise en œuvre d'une gestion interdépartementale du droit au logement opposable en Île-de-France. Côté collectivités, l'Association des maires de l'Île-de-France (AMIF), en partenariat avec l'Association des organismes de logement social d'Île-de-France (AORIF), ont organisé en décembre 2009 les Assises de l'habitat francilien, événement reconduit en 2010 et puis en 2011. Surtout, le syndicat mixte d'études Paris Métropole, créé en juin 2009, qui regroupe fin 2011 près de deux cents autorités locales franciliennes, s'est doté d'une commission logement et joue un rôle indéniable pour l'élargissement du débat. Il s'est, par exemple, engagé en mai dernier à mettre en place « une nouvelle politique du logement en faveur des habitants et du territoire de la métropole » avant d'organiser un séminaire intitulé « Objectif 70 000 logements : comment l'atteindre ? ».

Si le jeu d'acteurs a gagné en complexité en matière de logement au sein de la région, le sentiment d'appartenance à un destin commun métropolitain a nettement progressé dans le cadre du Grand Paris. Accusé de freiner la régulation du marché du logement, le contexte de fragmentation des pouvoirs semble, finalement, former un terreau plutôt favorable à la coopération multi-niveau pour la mise en œuvre d'une nouvelle capacité d'action collective métropolitaine dans le domaine de l'habitat.

L'élaboration des 17 nouveaux contrats de développement territoriaux (loi du Grand Paris), négociés territoire par territoire dans la région par l'État et les collectivités locales, constitue à ce titre une étape clef pour la définition collective des conditions de la territorialisation de la production des logements du Grand Paris. Le contrat représente, en effet, un instrument privilégié de négociation entre les échelles. On peut regretter que cette élaboration ne repose pas sur un projet métropolitain appuyé sur un programme d'action défini en amont (sorte de PLH métropolitain s'imposant aux PLH locaux, comme les SCOT s'imposent aux PLU). Sans une telle feuille de route, il faudra attendre la signature de l'ensemble des contrats, comme autant de pièces d'un même puzzle, pour appréhender la qualité de la production à venir. Quelle part sera réservée à la production de logements aidés et dans quels territoires ? Reste à savoir qui serait responsable de ce PLH métropolitain : la région, dans le cadre de son syndicat du logement ou d'un volet « habitat » du SDRIF ; l'État, dans le cadre de la coordination préfectorale des contrats de développement territoriaux ; ou Paris métropole, qui revendiquerait le droit de créer un pôle métropolitain sur le sujet ? En attendant, il manque chaque jour plus de logements en Île-de-France...

⁸ Loi sur le droit au logement opposable.

Bibliographie

- Béhar, D., Estèbe, P. et Vanier, M. 2009. « Meccano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale », *Pouvoirs locaux*, n° 83, p. 79-83.
- Béhar, D. 2002. « Le département : nouvel intercesseur territorial », in Floquet, C. (dir.), *Pour en finir avec la décentralisation*, Paris : Éditions de l'Aube.
- Corbillé, C. 2005. « Logement : l'intervention des départements franciliens à la veille de la décentralisation », *Cahiers de l'IAU. Supplément Habitat*, n° 38.
- Cordier-Deutsch, M. 2011. *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, thèse de doctorat en urbanisme, sous la direction de Jean-Claude Driant, université Paris-Est Créteil Val-de-Marne.
- Cordier, M. et Driant, J.-C. 2008. « La délégation des aides à la pierre », dossier d'*Études foncières*, n° 141, p. 19-38.
- Desjardins, X. 2011. « Une lecture territoriale de la crise du logement en Île-de-France », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, p. 46-56.
- Gilli, F. 2010. « Paris Métropole est-il un simple objet transitionnel ? », *Quaderni*, n° 73.
- Offner, J.-M. 2006. « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 26-47.
- Parnaix, A et Zugetta, I. 2010. « Quelles perspectives pour l'intercommunalité francilienne ? », *Note rapide de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement d'Île-de-France*, n° 527.
- Pinson, G. 2009. *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris : Presses de Sciences Po.

Doctorante au Lab'Urba (université Paris-Est Créteil Val-de-Marne), **Maud Le Hervet** réalise depuis 2009 un travail de recherche sur la fragmentation des politiques de l'habitat et l'accès au logement en Île-de-France, sous la direction de Jean-Claude Driant.

Pour citer cet article :

Maud Le Hervet, « Le logement en Île-de-France : une politique fragmentée », *Métropolitiques*, 1^{er} février 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-logement-en-Ile-de-France-une.html>.