

## La « loi Boutin », quelles incidences pour l'Île-de-France ?



J.-C. Patracini / Uba Images / IAU idf

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a été adoptée le 25 mars 2009. Parmi les nombreux sujets abordés, les programmes locaux de l'habitat (PLH), les quartiers anciens dégradés et l'accès au logement social intéressent particulièrement la région capitale.

Les 124 articles, répartis en sept chapitres, de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion<sup>(1)</sup>, dite « loi Boutin », abordent de nombreux domaines du logement. Qu'il s'agisse des programmes locaux de l'habitat (insuffisamment développés en Île-de-France), de la requalification des quartiers dégradés (dont un enjeu est le maintien d'un parc privé abordable) ou de l'accès

au logement social (alors que plus de 7 % des ménages franciliens sont demandeurs), certains aspects de la loi ne manqueront pas d'alimenter les débats sur la gouvernance en matière de logement en Île-de-France. Que dit la loi ?

### L'obligation nouvelle de PLH : soixante-six communes concernées

En 2009, seule 50 % de la population francilienne est couverte

par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, 62 % hors Paris, contre 87 % en France<sup>(2)</sup>. Pour pallier cette couverture intercommunale incomplète, la loi rend désormais obligatoire<sup>(3)</sup> l'élaboration d'un PLH dans les communes de plus de 20 000 habitants situées hors EPCI. Soixante-six communes, dont Paris, sont concernées en Île-de-France. 70 % se situent en petite couronne. La loi rompt en cela avec les textes antérieurs<sup>(4)</sup>, qui avaient privilégié les PLH intercommunaux jusqu'à les rendre exclusifs, et instauré un plan départemental de l'habitat. Les communautés de communes (CC) compétentes en matière d'habitat de 30 000 à 50 000 habitants avec au moins une com-

mune de plus de 10 000 habitants sont, elles aussi, assujetties à une obligation nouvelle de PLH. Mais l'incidence est limitée en Île-de-France, avec trois communautés concernées (dont l'une a déjà engagé un PLH) contre quatre-vingt-dix en France.

Les délais sont resserrés : date butoir au 13 juillet 2009 pour les PLH non encore adoptés, un an (mars 2010) pour la mise en conformité des PLH adoptés depuis moins de cinq ans, deux ans (mars 2011) pour les collectivités nouvellement assujetties. Un syndicat mixte peut réaliser des études en vue de l'élaboration du PLH.

En termes de contenu, les actions du PLH sont à détailler par commune ou secteur géographique : logements à réaliser (PLS, PLUS, PLAI, conventionné Anah social et très social), moyens fonciers, échéancier de réalisation. La loi se situe ici dans une continuité : il s'agit de renforcer la portée opérationnelle des

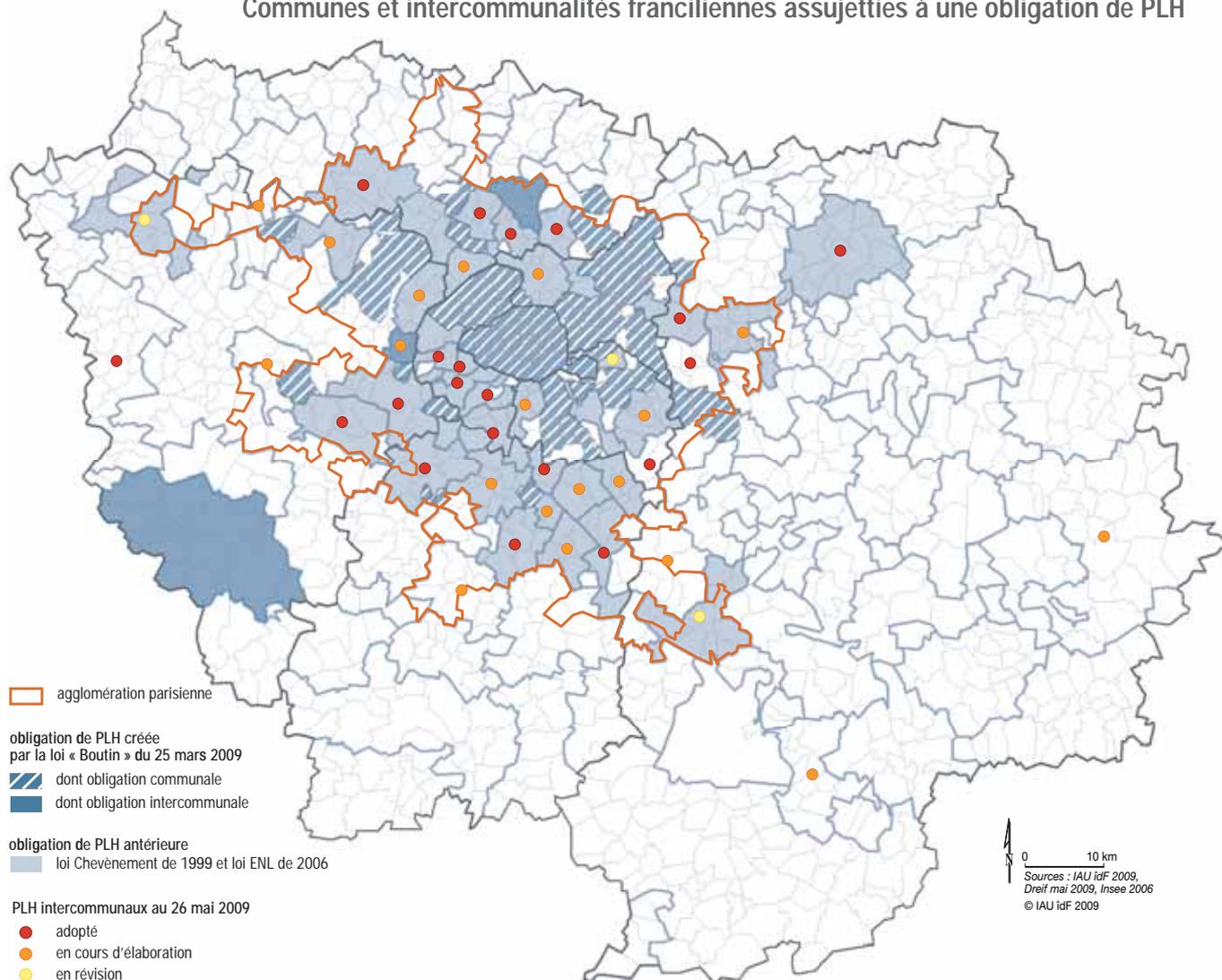
(1) Loi n° 2009-323, *Journal officiel* du 27 mars 2009.

(2) DELPECH Cl., PARNAIX A., « Panorama financier des intercommunalités à fiscalité propre d'Île-de-France », *Note rapide*, n° 465, IAU Île-de-France, ADCF, mars 2009.

(3) Chapitre IV, art. 28.

(4) Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU, 2000), loi relative aux Libertés et responsabilités locales (LRL, 2004), loi portant Engagement national pour le logement (ENL, 2006, art 68 : plan départemental de l'habitat). CORBILLE Ch., *Histoire des PLH en Île-de-France ou 25 ans pour passer de la commune à l'échelle intercommunale*, rapport ORF, juin 2008.

## Communes et intercommunalités franciliennes assujetties à une obligation de PLH



PLH. L'insuffisance du volet foncier est ainsi récurrente<sup>(5)</sup> : crainte d'afficher toute sectorisation, manque de structures d'observation, durée des PLH peu compatible avec le temps de l'action foncière. Mais la présence de quatre établissements publics fonciers en Île-de-France ouvre des perspectives d'amélioration. La déclinaison des actions à

l'échelle communale est inégalement appréciée. Synonyme de PLH plus opérationnels, elle laisse craindre une élaboration plus complexe avec des négociations intercommunales difficiles. Enfin, la loi renforce l'exigence de compatibilité des plans locaux d'urbanisme (PLU) avec les PLH. Le délai de mise en comptabilité d'un PLU pour per-

mettre des programmes de logements inscrits dans un PLH est réduit de trois à un an. Un PLU dont les dispositions entravent un PLH en cours d'élaboration n'a pas caractère exécutoire. La fusion PLH-PLU devient même envisageable, lorsque ce dernier est de compétence intercommunale et couvre l'intégralité du territoire. Or, en Île-de-France, on dénombre peu de PLU intercommunaux et les EPCI dotés de la compétence PLU continuent bien souvent d'élaborer des documents d'échelle communale.

Les avancées en matière de PLH se situent donc sans doute davantage dans l'achèvement de la carte intercommunale envisagée pour fin 2011 ou la transformation de structures préexistantes en communautés d'agglomération et dans l'implication

du syndicat mixte d'études « Paris-Métropole » sur ce sujet. Le projet de loi Grenelle II met d'ailleurs l'accent sur les PLU d'échelle intercommunale et envisage de fusionner PLH, PDU (plan de déplacements urbains) et PLU.

### Un plan expérimental pour quelques quartiers anciens dégradés

Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) institué par la loi<sup>(6)</sup> affiche des objectifs chiffrés au niveau national – 60 000 logements privés réhabilités de 2009 à 2016 –, mais ne comporte pas de déclinaison géographique.

(5) Observatoire régional du foncier, *Préconisations en vue d'une meilleure prise en compte du foncier à toutes les étapes du PLH*, juin 2008.

(6) Chap. III.

### Un rôle accru du préfet en matière de PLH

Le porter à connaissance de l'État comporte des objectifs locaux à prendre en compte. Les demandes de modification émanant du préfet (conformité aux objectifs prévus ou prise en compte de l'avis du comité régional de l'habitat) doivent être intégrées au PLH pour qu'il devienne exécutoire. Le préfet peut refuser de signer ou dénoncer la convention de délégation des aides à la pierre lorsque le PLH n'intègre pas suffisamment les recommandations de l'État ou que le bilan triennal est jugé insuffisant. Les EPCI délégataires sont au nombre de deux en Île-de-France (CA de Cergy-Pontoise et Melun Val-de-Seine), auxquels il faut ajouter les départements de Paris et des Hauts-de-Seine.

## Les programmes d'amélioration de l'habitat en Île-de-France, juin 2009

Dispositif	Île-de-France
Opération d'amélioration de l'habitat	30
Opah de renouvellement urbain	27
Opah copropriété	25
Programme d'intérêt général	4
Plan de sauvegarde	51
Programme social thématique	10
<b>Total*</b>	<b>147</b>

Source : Anah, juin 2009.

\* Cette liste provient du site des programmes d'amélioration de l'habitat qui n'intègre pas les opérations de restauration immobilière, les conventions publiques d'aménagement et l'opération d'amélioration de l'habitat dégradé (OAHD) menée à Paris.

La notion de projet est au cœur du dispositif. Le choix des quartiers se fait par appel à candidature, au vu de deux critères principaux : la part élevée d'habitat indigne (associée à une situation socio-économique difficile des habitants) et de logements vacants (dans un marché immobilier tendu). Quant au terme de quartier ancien, il renvoie pour l'essentiel au bâti d'avant 1949. On est donc dans une problématique de cœur d'agglomération.

Le PNRQAD correspond à une réactivation de l'action publique vers les centres-ville déjà couverts par les opérations programmées d'amélioration de l'habitat

(Opah), les Opah renouvellement urbain (Ru), la résorption de l'habitat insalubre (RHI)... D'où l'inquiétude parfois exprimée de voir quelque peu délaissées les zones périphériques d'habitat privé dégradé.

Ce programme consacre l'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) en quartiers anciens, au côté de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et des opérateurs d'Opah traditionnellement impliqués (réseau associatif Pact...). Le partage des rôles reste toutefois classique. Aménagement, équipements, maîtrise publique des immeubles, relogement des ménages, démolition reconstruction pour l'Anru. Réhabilitation du parc privé existant via des subventions aux propriétaires et RHI pour l'Anah. Sans oublier les objectifs de maintien de la mixité sociale et de lutte contre la précarité énergétique.

On se situe dans une phase d'expérimentation. Vingt quartiers devraient bénéficier en France de la première phase du PNRQAD de 2009 à 2011. L'objectif est modeste. D'autant que la sélection respectera un équilibre Île-de-France/province. Compte tenu du calendrier (dépôt des candidatures fin juillet et examen début octobre 2009), les quartiers ne sont pas connus. Saint-Denis, Aubervilliers, Montreuil, Saint-Ouen, Pantin, Montfermeil, Bagnolet,

## L'estimation de la demande de logements sociaux en Île-de-France : un exercice difficile

La demande était évaluée à 374 000 au 1<sup>er</sup> janvier 2006. En 2009, l'ordre de grandeur avoisine 380 000. Les demandes transitent par des canaux multiples : communes, organismes HLM, préfectures, collecteurs du 1 % logement, etc. Les fichiers préfectoraux constitués à partir des dossiers déposés dans les communes livrent une première vision d'ensemble : près des trois quarts des demandes transitent par ces fichiers. Ceux-ci peuvent cependant accuser d'importants retards de saisie, en petite couronne notamment, compte tenu du volume de la demande. Sans compter que, dans les Hauts-de-Seine, la préfecture n'enregistre pas les demandes pour les communes ayant reçu la délégation de la gestion du contingent préfectoral. Le traitement des doublons (demandes déposées dans plusieurs communes ou départements) et des dossiers inactifs est nécessaire. Le panorama actuel reste donc celui d'un éclatement de l'information qui implique des études *ad hoc* pour fiabiliser les statistiques.

\* Guillouet J.-J. et Pauquet Ph, « La demande de logements locatifs sociaux en Île-de-France en 2006 », IAU îdF, Observatoire du logement social (OLS), mars 2007.



Restructuration dans le X<sup>e</sup> arrondissement de Paris.

J.-C. Patacchini / Uba Images / IAU îdF

### Enfin une définition de l'habitat indigne

Cette définition manquait et devrait faciliter les travaux des observatoires des logements indignes, non décentes et des locaux impropres à l'habitation appelés à se mettre en place dans la lignée de la loi ENL de juillet 2006 (art. 60).

*Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.*

(Chap. VI, art. 84)

Villeneuve-Saint-Georges, Argenteuil, Juvisy-sur-Orge, Corbeil-Essonnes, Meaux, soit une dizaine de communes figurent parmi les candidats potentiels. Il s'agit là d'une énumération conditionnelle. La maturité du projet et la mobilisation des collectivités seront prises en compte. Quant aux sites non retenus, ils seront aiguillés vers d'autres dispositifs, Opah Ru...

Le PNRQAD instaure de nouveaux périmètres. D'où la question<sup>(7)</sup> de sa lisibilité par rapport aux autres dispositifs, car on peut s'attendre à des redondances, divers programmes opérationnels ayant précédé le projet de requalification globale.

### Vers un enregistrement régional des demandes de logement social ?

La loi prévoit pour l'Île-de-France<sup>(8)</sup> un numéro unique régional donnant lieu à la délivrance d'une attestation. Celle-ci décline la liste des bailleurs disposant d'un patrimoine sur les communes demandées et certifie le dépôt de la demande. Sur le reste du territoire, l'enregistrement reste départemental. Un délai de deux ans est accordé à la mise en place de ce dispositif. Il revient au représentant de l'État dans la région d'y veiller. Il

(7) Avis du Conseil économique et social du 9 juillet 2008.

(8) Chap. VII, art. 117.

devrait en résulter une meilleure gestion des demandes sortant du cadre départemental<sup>(9)</sup>. Mais il s'agit surtout de corriger les dysfonctionnements du numéro unique issu de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions : si l'instauration de ce numéro a permis de dater la demande et de mesurer les délais d'attente anormalement longs, il n'exonère pas le dépôt de plusieurs dossiers. Et vu le faible nombre d'informations qu'il contient, il ne constitue pas un dossier de demande de logement susceptible d'être instruit. Il est, de ce fait, vécu comme une contrainte de faible utilité.

La loi prévoit donc de définir les informations à fournir pour la demande de logement et l'attribution du numéro unique. On s'achemine ainsi vers un formulaire et une demande uniques et un fichier partagé. Les avantages attendus sont nombreux et concernent la simplification des formalités pour le demandeur<sup>(10)</sup>, l'instruction des dossiers, l'économie de saisie, la quantification de la demande (élimination des doubles comptes, des dossiers caducs, intégration des demandes relevant du 1 % logement<sup>(11)</sup>) et sa meilleure connaissance (composition et ressources des ménages, logement et localisation souhaités).

Dans l'attente d'un décret sur le numéro unique régional, des questions restent en suspens : moyens économiques et humains mobilisés, solutions techniques, conditions d'accès aux



L'Île-de-France compte 380 000 demandeurs de logements sociaux.

données, partenaires impliqués<sup>(12)</sup> pour un pilotage d'autant plus délicat que la gestion de la demande et du numéro unique ne se confond pas avec celle, plus lourde d'enjeux, des contingents et des attributions.

### Autres dispositions qui touchent la région : hébergement, droit au logement opposable...

Gestion interdépartementale des attributions pour les demandeurs prioritaires au titre du droit au logement, plan régional d'accueil d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, dispositif régional de veille sociale et

de gestion des places d'hébergement : plusieurs autres dispositions de la loi visent spécifiquement l'Île-de-France. On peut leur ajouter les mesures propres aux zones de déséquilibre entre l'offre et la demande : recentrage des dispositifs d'incitations fiscales vers les zones tendues (loi Scellier), modulation du supplément de loyer de solidarité, perte du droit au maintien dans les lieux dans le logement social dans certaines conditions. L'extension du Pass foncier à l'habitat collectif devrait également rencontrer un écho en Île-de-France.

Hélène Joinet ■

### Pour en savoir plus

- Assemblée des communautés de France, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, principales dispositions concernant les collectivités locales*, ADCF, avril 2009.
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, *Journal officiel*, n° 0073 du 27 mars 2009.
- DELPECH Cl. et PARNAIX A., « Panorama financier des intercommunalités à fiscalité propre d'Île-de-France », *Note rapide*, n° 465, IAU Île-de-France, ADCF, mars 2009.
- Observatoire régional du foncier en Île-de-France (ORF), colloque du 6 juin 2008 « Du programme local de l'habitat à l'opération, le foncier comme élément clef », sept. 2008.
- PRÉVOT M. et SCHMIT Ph., *Logement social : du numéro unique à la demande unique*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, sept. 2008.
- ORF, *Préconisations en vue de la prise en compte du foncier à toutes les étapes du PLH*, rapport, juin 2008.
- GUILLOUET J.-J. et PAUQUET Ph., « La demande de logements locatifs sociaux en Île-de-France en 2006 », IAU idF, Observatoire du logement social (OLS), mars 2007.
- OLS, « L'accès au logement social et son financement s'améliorent-ils en Île-de-France ? », actes du colloque du 7 décembre 2006, mars 2007.
- www.anah.fr
- www.anil.org
- www.iau-idf.fr/lile-de-france/les-intercommunalites.html

Directeur de la publication  
François Dugeny  
Directrice de la communication  
Corinne Guillemot  
Responsable des éditions  
Frédéric Theulé  
Rédactrice en chef  
Marie-Anne Portier  
Maquette  
Vay Ollivier

Diffusion par abonnement  
76 € les 40 numéros (sur deux ans)  
Service diffusion-vente  
Tél. : 01 77 49 79 38  
www.iau-idf.fr  
Librairie d'Île-de-France  
15, rue Falguière 75015 Paris  
Tél. : 01 77 49 77 40  
ISSN 1967 - 2144

### Avantages du fichier partagé : l'exemple des Pays de la Loire

La région Pays de la Loire dispose depuis plus de dix ans d'un fichier commun. Les partenaires associés, communes, organismes HLM, associations ont accès au fichier pour la saisie et la consultation. En Île-de-France, un tel exercice ne peut être que complexe et coûteux, au regard du volume de la demande de logements sociaux : près de 380 000 demandeurs contre 73 000 dans les Pays de la Loire. L'expérience ligérienne met cependant en évidence les avantages d'un fichier partagé. Le demandeur n'a plus à solliciter plusieurs bailleurs ou collectivités. Pour les organismes, il en résulte un processus de désignation accéléré et une vacance moindre. Il s'agit aussi d'un outil de connaissance de la demande : profil des ménages demandeurs, analyses territoriales, etc.

(9) Conseil général de l'environnement et du développement durable. Rapport « Logement social : du numéro unique à la demande unique », sept. 2008. L'IAU idF a estimé en 2006 à 14 % les demandeurs souhaitant changer de département en Île-de-France.

(10) Une seule demande à déposer et renouveler transmise à l'ensemble des bailleurs et réservataires partenaires.

(11) Ce recensement est difficile et se réfère aux attributions réalisées au bénéfice du 1 % Logement et non à la demande des salariés telle qu'elle s'exprime dans les entreprises.

(12) Bailleurs sociaux, services de l'État, collectivités territoriales, EPCI mais aussi organismes collecteurs.