

MAI 2024

CONSEIL
NATIONAL DE
L'HABITAT

TERRITORIALISATION ET DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT

Rapport du groupe de travail

RAPPORTEUR : JEAN-CLAUDE DRIANT - ÉCOLE D'URBANISME DE
PARIS (PERSONNALITÉ QUALIFIÉE)

Table des matières

Introduction	5
1. D'où partons-nous ?.....	6
Diversification des situations territoriales vs territorialisation sommaire	6
Le processus décentralisateur et l'état des compétences	8
Les grandes étapes du processus	8
Le paysage des compétences à ce jour.....	11
Glossaire du vocabulaire juridique de la territorialisation et de la décentralisation	14
2. Quelles perspectives ?	16
Ce qui fait consensus	17
Un accord assorti de réserves sur le principe d'une nouvelle étape de décentralisation	17
Les niveaux de compétences : large déploiement du statut d'AOH	17
Le maintien d'un État garant	18
Les compétences nouvelles des AOH.....	19
Pas de décentralisation sans moyens financiers et en ingénierie	19
Ce qui fait débat.....	22
A qui et à quelles conditions confier le statut d'AOH ?	22
Bloc de compétences insécable, boîte à outil optionnelle, action foncière et droit à l'expérimentation ?	24
Débats et hypothèses sur les moyens financiers	25
3. Des territoires exceptionnels	28
Territorialiser les politiques de l'habitat dans les outre-mer	28
Un rapport du CNH en 2023.....	28
Les propositions de la commission outre-mer du CNH : Territorialiser les politiques de l'habitat.....	28
Réformer la gouvernance de l'habitat dans la métropole du Grand Paris	30
Le constat de blocage	30
Les pistes de réforme	31

Introduction

Mis en place au sein du Conseil national de l'Habitat (CNH) à l'initiative de son président Lionel Causse, le groupe de travail « Territorialisation et décentralisation des politiques du logement » a mené ses activités du 30 novembre 2023 au 30 janvier 2024, sous la coordination de Jean-Claude Driant, personnalité qualifiée.

Le lancement de ce groupe de travail a été justifié par l'annonce du gouvernement et du ministre délégué chargé du logement, Patrice Vergriete, à l'automne 2023 de la mise en chantier d'un projet de loi consacré au logement et comportant un important volet de décentralisation. Il est alors apparu important que le CNH où siègent à la fois des représentants de la plupart des associations d'élus locaux et l'ensemble des institutions et opérateurs du secteur puisse exprimer un point de vue sur le sujet.

Réuni à six reprises en visioconférence, le groupe de travail a procédé à 14 auditions de personnalités impliquées à un titre ou à un autre dans la réflexion (voir liste en annexe) : élus locaux représentant les différents niveaux de collectivités exerçant de compétences dans le domaine de l'habitat et les principales associations d'élus et experts.

Après avoir rappelé les éléments essentiels de la situation actuelle des liens entre politiques du logement et territoires, le présent rapport synthétise les principaux points de consensus et de débats suscités par la perspective d'une nouvelle étape de décentralisation des politiques de l'habitat et du logement.

1. D'où partons-nous ?

Les politiques du logement et de l'habitat ont connu, depuis le début des années 1980 un processus décentralisateur lent, avec très peu de transferts réels de compétences, mais marqué par quelques étapes importantes. Ce processus et la situation qui en découle à ce jour justifient quelques rappels historiques, une photographie du point où nous en sommes et quelques précisions de vocabulaire.

Avant cela il est également utile de rappeler en quoi la diversité croissante des situations territoriales peut justifier une nouvelle étape de décentralisation accompagnée des moyens adaptés à définir.

Diversification des situations territoriales vs territorialisation sommaire

La diversité des situations locales en matière d'habitat est évidemment tout sauf une nouveauté du XXI^e siècle. La métropolisation, les transitions démographiques, les politiques de développement économique et de transformation des services publics ont toutefois contribué, depuis la fin des années 1990, à une accélération de la diversification des contextes locaux.

L'un des symptômes en est l'évolution des prix des logements qui, augmentant partout jusqu'à la crise financière de 2008, puis connaissant des évolutions plus diverses depuis, a fait croître considérablement les écarts entre les territoires. C'est ainsi, par exemple, qu'entre des villes comme Nice et Clermont-Ferrand, le rapport des prix moyens des logements anciens varie toujours à peu près du simple au double, mais qu'en 1998 cet écart était de 910 €/m², alors qu'il atteignait 2 440 €/m² en 2022¹, ce qui illustre un accroissement considérable des écarts de capacité des ménages à accéder à la propriété.

L'approche par les prix, souvent résumée à une vision binaire entre marchés tendus et détendus, reste toutefois insuffisante pour comprendre l'ampleur des différenciations. La plus ou moins grande capacité des centres des villes à conserver leurs activités et leur population, les dynamiques locales de l'emploi, la qualité des dessertes en transport, la diversité des formes de l'attractivité touristique (nationale, internationale, rurale, balnéaire...), l'évolution sociale des quartiers populaires, etc. dessinent une carte du territoire national qui ne peut se réduire à des analyses sommaires.

Pourtant, ce que l'on désigne généralement comme la « territorialisation des politiques du logement » se résume en partie à une déclinaison spatiale des mécanismes d'aides publiques selon des zonages en quatre (zonage « 1,2,3 ») ou cinq (zonage « A,B,C ») modalités supposées rendre compte du caractère plus ou moins « tendu » du marché du logement. Une autre forme de territorialisation courante, liée à la fois aux institutions de l'intercommunalité et aux catégories des associations d'élus locaux, est celle qui différencie les grandes villes (métropoles et communautés urbaines, proche du périmètre des membres de l'association France Urbaine) des villes dites « moyennes » ou « intermédiaires » (villes et communautés d'agglomération ou de communes de 10 000 à 100 000

¹ Sources : pour 1998 *Le marché immobilier*, Crédit foncier de France, « dominante » pour un appartement récent ou ancien dans le centre des agglomérations (Clermont-Ferrand : 972€/m², Nice : 1 882€/m²). Pour 2022 : Notaires de France, prix médian constaté entre juillet et septembre 2022 pour un appartement ancien (Clermont-Ferrand : 2 180€/m², Nice : 4 620€/m²)

habitants représentées par l'association Villes de France) et des petites villes et territoires ruraux. Il en résulte fréquemment une autre vision binaire associant les métropoles au dynamisme économique et démographique et aux marchés du logement tendus, et les villes moyennes à des logiques plus diverses, mais confrontées fréquemment à des situations de détente et de perte d'attractivité de leurs villes-centres.

Les politiques nationales restent très marquées par ces catégorisations qui, malgré la multiplication des initiatives démontrant leurs limites², continuent de déterminer les contours des responsabilités institutionnelles (la hiérarchie des formes d'intercommunalité), les cibles des grands programmes d'intervention (Action cœur de ville ciblé sur les villes moyennes, Petites villes de demain) et les modalités de distribution des aides publiques directes ou fiscales (les zonages).

Le constat de la diversité des contextes en matière d'habitat est pourtant désormais bien établi, mais peine donc à se traduire dans les politiques nationales, alors qu'à l'échelle locale, la prise de responsabilités par les collectivités territoriales prend progressivement acte des spécificités des situations et des besoins d'action. C'est le résultat d'un processus décentralisateur engagé depuis un peu plus de quarante ans.

² Citons par exemple l'Observatoire de l'habitat mis au point par Villes de France, l'initiative des bailleurs sociaux de cinq régions en 2015 sur les secteurs « détendus » ou l'Observatoire de l'habitat dans les villes mis en place à l'initiative de l'Institut des hautes études pour l'action dans le logement (Idheal)

Le processus décentralisateur et l'état des compétences

Les grandes étapes du processus

L'acte I (1982-1983)

- Lois du 28 janvier 1982 et du 22 juillet 1982 (les principes et les institutions)
- Lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 (répartition des compétences)
- ➔ Pas de décentralisation au sens strict des politiques du logement
- ➔ Mais compétences d'urbanisme aux communes (Plan d'occupation des sols devenu PLU en 2000 et permis de construire)
- ➔ Et action sociale aux départements
- ➔ Création du PLH, outil facultatif, principalement communal et sans portée juridique (loi du 7 janvier 1983)

Politiques sociales et droit au logement (1990-2007)

- Instauration du droit au logement (lois Quilliot du 22 juin 1982 et loi du 6 juillet 1989)
- Loi visant la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson » du 31 mai 1990. Compétence des départements en co-responsabilité avec l'État pour les nouveaux plans départementaux d'action pour le logement (et l'hébergement) des personnes défavorisées (PDALHPD) et des fonds de solidarité logement (FSL)
- Loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 : décentralisation des FSL aux départements seuls
- Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, acte la compétence de l'État comme garant du DALO.

Montée de l'intercommunalité (1999-2000)

- Première relance par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992
- Les trois lois qui changent la donne ;
 - Loi Voynet du 25 juin 1999
 - Loi Chevènement du 12 juillet 1999
 - Loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000
- ➔ Fortes incitations à la constitution d'intercommunalités en trois niveaux :
 - Communautés de communes (compétence optionnelle « politique du logement et du cadre de vie »)
 - Communautés d'agglomération (compétence obligatoire « équilibre social de l'habitat » incluant le PLH)
 - Communautés urbaines (compétence obligatoire « équilibre social de l'habitat » incluant le PLH)
- ➔ Renforcement de la portée juridique du PLH et lien de « compatibilité » avec les PLU nouvellement créés.
- ➔ Les PLH intercommunaux doivent prévoir par périodes triennales des objectifs de production de logements sociaux à l'échelle communale pour atteindre les 20% de rendus obligatoires par l'article 55 de la loi SRU (portés à 25% dans les villes à marché tendu par le loi du 18 janvier 2013 (dite « Duflot 1 »).

L'acte II : la délégation des aides à la pierre et le renforcement du PLH (2004-2009)

- Loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004

- **Renforcement du PLH** (nécessairement intercommunal, programme d'action détaillé par secteurs géographiques...). Renforcement poursuivi par les lois :
 - Engagement national pour le logement (13 juillet 2006)
 - Mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion (25 mars 2009)
- Création de la **délégation des aides à la pierre** sur une base volontaire et contractuelle entre l'État et le délégataire pour une durée de 6 ans renouvelables pour tous types d'EPCI doté d'un PLH approuvé et par subsidiarité pour les départements.

Le PLU intercommunal (2014) et le PLU-H

- La loi du 25 mars 2009 rend possible **l'intégration du PLH dans le PLU** (dit « PLU-H ») lorsque celui-ci est intercommunal. La loi d'engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 avait même rendu cette fusion obligatoire, obligation supprimée par la loi ALUR en 2014
- Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 : **intercommunalisation de principe des PLU** (assorti d'un droit de veto d'une minorité de blocage de communes).

La création des métropoles et la reconfiguration de la carte intercommunale (2010-2015)

- La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 oblige chaque commune à adhérer à un EPCI. C'est le **bouclage de la carte de l'intercommunalité**
- Trois lois mettent en place **les métropoles** dans leur état actuel
 - Loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010
 - Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014
 - Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015
- ➔ 21 métropoles (dont 19 de droit commun et deux à statuts particuliers : Aix-Marseille Provence et Métropole du Grand Paris)
- ➔ La Métropole de Lyon (1^{er} janvier 2015) qui n'est pas un EPCI, mais une collectivité à statut particulier

Les EPCI et les attributions de logements sociaux (2014-2018)

- Réforme engagée par la loi ALUR de 2014 et prolongée par les lois Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 et la loi ELAN du 23 novembre 2018
- Sont concernés tous les EPCI tenus d'élaborer un PLH et dont le territoire comporte au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, plus la ville de Paris, les EPT de la métropole du Grand Paris et la Métropole de Lyon.
- Doivent se doter :
 - D'une conférence intercommunale du logement (CIL)
 - D'une convention intercommunale d'attribution (CIA)
 - D'un plan partenarial de gestion de la demande de logement sociale et d'information des demandeurs
 - D'un système de cotation de la demande

L'autorité organisatrice de l'habitat (AOH) (2022)

- Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS).

- Création des AOH
 - Réserve aux EPCI
 - Volontariat, puis accord du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement et du préfet
 - Conditions :
 - PLUI exécutoire
 - PLH exécutoire
 - CIA signée
 - Déléataire des aides à la pierre
 - Les compétences associées à ce jour :
 - Consultée sur les modifications en matière de zonage
 - Signataires des conventions d'utilité sociale (CUS) des organismes possédant au moins 5% des logements du parc social du territoire
 - Capacité à orienter la reconstitution des logements démolis dans les opérations de renouvellement urbain vers les communes déficitaires.

Le paysage des compétences à ce jour

L'État :

- Au niveau national
 - Tutelle des grandes agences nationales (Anah, Anru)
 - Garant du droit au logement et du DALO
 - Garant de la mixité sociale (obligation SRU : 20 et 25% de logements sociaux)
 - Fixation et délivrance de l'essentiel des aides au logement
 - Fixation des réglementations nationales (normes, plafonds de ressources, de loyers,...)
 - Détermination des zonages (1, 2, 3 et A, B, C)
- Au niveau local
 - La co-présidence des CRHH (avec la région en Ile-de-France, avec un élu local dans les autres régions)
 - Les services déconcentrés : DREAL et DDT(M) / En Ile-de-France : DRIHL et DRIEAT
 - Co-élaboration avec les conseils départementaux des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées PDALHPD
 - Co-élaboration des plans départementaux de l'habitat (PDH)
 - Contingent de réservation de logements sociaux

Les régions

- Peuvent apporter un soutien financier aux différentes dimensions des politiques de l'habitat sur leur territoire
- Intègrent un volet habitat dans leurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)
- Intégration de l'objectif ZAN dans les Sraddet
- En Ile-de-France :
 - co-élaboration avec l'État du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)
 - Élaboration du Schéma directeur de la région Ile-de-France
 - Co-présidence du CRHH

Les départements

- Politiques sociales de l'habitat :
 - Fonds de solidarité logement (FSL)
 - Co-élaboration avec l'État des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)
- Délégation des aides à la pierre (30 départements délégataires en 2022 dont la Ville de Paris)
- Co-élaboration des plans départementaux de l'habitat (PDH)
- Collectivités de rattachement des offices publics départementaux de l'habitat

Les communes

- Délivrance des permis de construire
- PLU là où cela n'est pas obligatoirement intercommunal ou en cas de veto d'une minorité de commune là où c'est obligatoire
- Responsabilité de la mise en œuvre des obligations de la loi SRU

- Droit de réservation de logements sociaux en contrepartie de garantie d'emprunt ou d'apports au financement. Présence dans les commissions d'attribution des logements sociaux (Caleol)
- Police spéciale du maire (péril et sécurité)

Les EPCI

Des intitulés différents selon les types d'EPCI :

- Métropoles : « **En matière de politique locale de l'habitat** :
 - a) Programme local de l'habitat ;
 - b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
 - c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;
 - d) Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° [2000-614](#) du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage » (art 5217-2 du CGCT)
- Communautés urbaines : « **En matière d'équilibre social de l'habitat** sur le territoire communautaire :
 - a) Programme local de l'habitat ;
 - b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;
 - c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre » (art 5215-20 du CGCT)
- Communautés d'agglomération : « **En matière d'équilibre social de l'habitat** : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire » (art 5216-5 du CGCT)
- Communautés de communes : parmi les compétences facultatives : « **politique du logement et du cadre de vie** » (art 5214-16 du CGCT)

Plus concrètement :

- Le PLH (obligatoirement intercommunal)
 - o Obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération
 - o Obligatoire pour les communautés de communes dotées de la compétence en matière d'habitat qui comptent plus de 30 000 habitants et comportant au moins une commune de plus de 10 000 habitants
 - o Facultatif pour les autres communautés de communes
- Chefs de file des politiques d'attribution (CIL et CIA) en partenariat avec l'État
- Co-élaboration des plans départementaux de l'habitat (PDH)
- Collectivité de rattachement des offices publics intercommunaux de l'habitat

Par délégation :

- La programmation des aides à la pierre (fin 2022 : 3 CC, 56 CA, 7 CU, 18 métropoles, la Métropole de Lyon)

- La garantie du DALO (et les réservations de logements sociaux de l'Etat) Quatre EPCI l'ont exercée : les métropoles de Brest et de Rennes, la CA de Compiègne et de la Basse Automne et la CA du Beauvaisis. La compétence de Brest métropole lui a été retirée au 1^{er} janvier 2024.

Les AOH : à ce jour, cinq métropoles et une communauté d'agglomération ont acquis le statut d'AOH : celles de Brest, Rennes, Lyon, Nice-Côte-d'Azur, Nantes et le Grand Chalon.

Le cas particulier de la Métropole du Grand Paris

La MGP est une métropole à statut spécifique en charge de l'élaboration d'un Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) qui « tient lieu de PLH » et peut être le support d'une éventuelle délégation des aides à la pierre.

La MGP est subdivisée en 12 territoires : la Ville de Paris et 11 établissements publics territoriaux (EPT) couvrant l'ensemble des quatre départements centraux (Paris et première couronne) + 5 communes de l'Essonne rattachées à l'EPT 12 (Grand Orly Seine Bièvre) et une commune du Val d'Oise rattachée à l'EPT 5 (Boucle Nord de la Seine).

Les EPT sont compétents en matière de :

- Plan local d'urbanisme
- Politique de la ville

Ils partagent avec la MGP :

- La définition, le financement et la mise en œuvre des projets d'aménagement et de restructuration urbaines reconnus d'intérêt métropolitain ;
- L'amélioration du parc immobilier bâti et la réhabilitation ou la résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain.

S'il est approuvé, le PMHH se substituera à tous les PLH en vigueur. Les EPT n'ont pas la compétence d'en élaborer. Dans l'attente de l'approbation du PMHH, plusieurs EPT restent toutefois dotés de PLH qu'ils mettent en œuvre et, pour certains, les ont même révisés.

Une fois le PMHH approuvé, les compétences dévolues à la MGP seront insécables et incluent par exemple l'hébergement.

Glossaire du vocabulaire juridique de la territorialisation et de la décentralisation³

La décentralisation territoriale est un système d'administration par lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par le biais d'organes délibérants élus. Ces collectivités exercent sous le contrôle de l'Etat des compétences qui leur sont propres et qui leur sont conférées par la loi. En droit, ce que l'on entend par compétence, c'est le titre à agir qui est accordé par la loi (ou par un décret) à une autorité administrative.

La déconcentration est une technique d'administration du territoire français qui permet à l'Etat d'exercer son autorité du centre vers des circonscriptions locales au sein desquelles sont implantés des services déconcentrés chargés de le représenter.

La différenciation est une technique juridique qui vise l'existence de compétences différenciées selon les autorités administratives et/ou de règles différenciées selon les territoires. Elle s'exerce sans limitation de durée, à la différence de l'expérimentation. Par exemple, toutes les communautés de communes n'ont pas les mêmes compétences puisque certaines d'entre elles sont facultatives et optionnelles. De même, les AOH sont un label accordé à certains EPCI qui sont dotés de compétences supplémentaires différentes de celles des EPCI qui n'ont pas le label. La différenciation territoriale peut renvoyer à la faculté d'adapter localement une règle nationale ou de créer une règle locale. La notion a été consacrée dans le droit positif dans le cadre du Code général des collectivités territoriales. Il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à la différenciation à condition de respecter le principe d'égalité tel qu'entendu par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat.

L'expérimentation. Lorsqu'on parle d'expérimentation territoriale, il importe de distinguer ce que l'on peut appeler « des vraies et des fausses expérimentations ». Dans les deux cas, il s'agit de tester un nouveau moyen d'action pendant une durée limitée avant de décider de le pérenniser ou non. D'un point de vue juridique, l'expérimentation est une technique qui permet de déroger au droit en vigueur en accordant une compétence nouvelle à une autorité, par exemple à une collectivité territoriale, et à appliquer une législation ou une réglementation nouvelle sur seulement quelques territoires et pendant une durée limitée et encadrée juridiquement, afin d'en vérifier la pertinence. En l'état du droit, à l'issue de l'expérimentation, trois voies sont ouvertes :

- soit la mesure est abandonnée,
- soit elle est généralisée sur tout le territoire,
- soit elle n'est pérennisée que sur une partie du territoire. Cette dernière option n'est possible que depuis la loi organique du 19 avril 2021⁴. C'est ce qui fait que depuis cette date une expérimentation peut devenir une différenciation, ce qui n'était pas envisageable avant 2021.

³ Cette section reprend en les résumant les propos tenus par Alice Fuchs-Cessot, maîtresse de conférences de Droit public à l'Université Paris 8 lors de la réunion du 15 décembre 2023 du groupe de travail. L'intégralité et la discussion figurent en annexe dans le compte rendu de la réunion. Ces éléments reprennent par ailleurs un travail mené à la demande de la Fédération des offices publics de l'habitat (FOPH) par Norbert Foulquier, Alice Fuchs-Cessot et Frédéric Rolin (2023) *L'évolution des compétences des autorités organisatrices de l'habitat* (<https://www.foph.fr/>)

⁴ Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution

Il existe deux types d'expérimentations.

- Celles qu'on appelle les expérimentations de l'État, qui sont prévues par l'article 37 de la Constitution. Par-là, l'État peut autoriser les préfets et tous les organismes qui sont sous son contrôle à procéder à des expérimentations
- Celles des collectivités territoriales, qui sont organisées dans le cadre de l'article 72 de la Constitution.

Les « fausses expérimentations » sont celles qui ne sont pas encadrées juridiquement et qui se déroulent dans le respect du droit en vigueur. C'est le cas lorsqu'une collectivité ou un préfet teste une nouveauté dans le cadre légal en vigueur, en utilisant les marges de manœuvre qui lui sont octroyés par le droit en vigueur. C'est le cas par exemple de la façon dont l'encadrement des loyers est pratiqué à Bordeaux.

En 2021, les collectivités territoriales se sont vu reconnaître un droit à l'expérimentation, mais ce droit ne peut être mis en œuvre que si une loi le prévoit et qu'elles y candidatent. Par ailleurs, les expérimentations des collectivités territoriales ne peuvent être engagées que dans le respect de la Constitution et de la loi organique adoptée sur le fondement de l'article 72.

La délégation de compétence est une technique d'administration par laquelle une autorité administrative délègue une de ses compétences à une autre autorité qui va l'exercer au nom de l'autorité délégante. C'est le cas par exemple pour la délégation des aides à la pierre. Les délégataires (département ou EPCI) l'exercent au nom de l'État qui reste le responsable juridique de la mise en œuvre de cette compétence. La délégation est temporaire et révocable. La délégation procède d'un acte unilatéral pris par l'autorité délégante (une loi, un décret...). Il peut toutefois arriver que la délégation soit complétée par la technique du contrat qui vient préciser de quelle façon la compétence déléguée va être exercée. Dans le cas de la délégation des aides à la pierre, c'est bien la loi, via le CCH, qui prévoit la possibilité pour l'État de déléguer sa compétence, mais ensuite, elle est organisée via des conventions de délégation.

Le transfert de compétence, pour sa part, est une technique par laquelle une autorité administrative transfère sa compétence à une autre autorité administrative qui va désormais l'exercer en son nom propre. C'est définitif, sauf si on revient dessus par la loi.

La contractualisation est une technique qui repose sur l'utilisation du modèle contractuel dans la mise en œuvre d'une politique publique. Là encore, du point de vue juridique, il faut distinguer les vrais et les faux contrats.

Les vrais contrats sont des actes par lesquels une autorité administrative passe un contrat avec une autre autorité administrative portant sur des engagements réciproques. L'exemple historique le plus classique est celui des Contrats de plan Etat-régions (CPER).

Ce sont aussi développés des faux contrats, que l'on appelle parfois dans la doctrine juridique des « contrats d'administration » qui vont expliciter les relations entre les services d'une même personne publique. C'est le cas par exemple entre les services de l'Etat ou, des contrats qui lient, à Paris, la mairie centrale et les mairies d'arrondissements : les « contrats de prévention et de sécurité d'arrondissement », qui permettent de définir les actions que la mairie centrale souhaite décliner dans les arrondissements et dans lesquels les contractants se mettent d'accord sur la façon de les mettre en œuvre. Ce sont des outils très utiles mais qui, juridiquement, ne sont pas des vrais contrats.

2. Quelles perspectives ?

Les auditions menées et les débats auxquels elles ont donné lieu permettent de dégager quelques grandes lignes directrices d'un consensus des acteurs sur la perspective d'une nouvelle étape de décentralisation des politiques du logement souhaitée par la plupart d'entre eux, mais soumise à certaines conditions, notamment sur la persistance d'un encadrement par l'État, garant de la cohésion nationale, et surtout sur la mise à disposition de moyens assurés dans la durée.

A ces conditions importantes s'ajoute le contexte de crise immobilière et du logement qui accroît la complexité du sujet, compte tenu des difficultés rencontrées par les opérateurs. Pour certains d'entre eux, une nouvelle étape de décentralisation peut susciter quelques inquiétudes.

D'autres sujets restent débattus, notamment sur deux points :

- celui des perspectives de généralisation des prises de compétence, de la maille territoriale concernée et de leur couverture territoriale,
- et la question des moyens associés à cette décentralisation, faisant écho à la perspective d'une réforme plus globale des finances publiques locales.

Enfin, le groupe de travail a tenu à mettre en relief les caractéristiques très spécifiques de territoires où une réforme des modalités de gouvernance des politiques du logement doit se penser dans des termes particuliers :

- les outre-mer largement traités par ailleurs dans un précédent rapport du CNH, mais pour lesquels il convient de rappeler l'importance de leur donner une considération particulière compte tenu de la diversité des situations qu'ils recouvrent ;
- le territoire couvert par la Métropole du Grand-Paris (MGP) dont l'organisation est spécifique et dont l'expérience, à droit constant, suscite de nombreuses interrogations.

Ce qui fait consensus

Un accord assorti de réserves sur le principe d'une nouvelle étape de décentralisation et des questions dues à l'absence de précisions sur les intentions du gouvernement

Les débats tenus par le groupe de travail confirment l'intérêt de l'ensemble des acteurs et des collectivités auditionnées pour que se développe une meilleure prise en compte de la diversité des situations et des enjeux territoriaux en matière d'habitat, afin de rendre possible l'objectif général de permettre à chacun de disposer d'un logement de qualité, adapté à ses besoins et à ses capacités financières

L'expérience des formes de territorialisation mise en œuvre par l'État, nécessairement sommaires, à l'image des zonages, suggère d'entrer plutôt dans une logique de transfert ou de délégation de compétences à des collectivités territoriales.

Ces dernières, en charge de compétences largement connexes telles que l'urbanisme, le développement économique, les mobilités, les équipements ou l'action sociale, montrent un fort intérêt pour la question du logement, dans une logique de transversalité de leurs politiques territoriales.

Il y a donc là un premier point de consensus autour de la perspective d'une nouvelle étape de décentralisation des politiques du logement.

Ce consensus est toutefois assorti d'une inquiétude sur ce qui motive le gouvernement dans cette intention décentralisatrice. S'agit-il de mieux gérer les territoires ou se défaire d'une politique encombrante et coûteuse ? Seule la première option est acceptable, ce qui justifie les éléments plus précis qui suivent.

Les niveaux de compétences : large déploiement du statut d'AOH

La création du statut d'AOH apparaît pour la plupart des acteurs comme un nouveau point de départ pour la réflexion sur le sujet, même si, à ce stade, en l'absence de compétence significative, il reste impossible de dresser un premier bilan de leur mise en œuvre. **De l'avis de la plupart des institutions entendues, ce sont les AOH qui pourraient devenir les collectivités nouvellement responsables en matière d'habitat à l'échelle locale⁵.**

La condition est d'en élargir le champ et de « remplir la coquille » de responsabilités nouvelles.

Les intercommunalités apparaissent à tous comme le niveau premier et le plus légitime du fait de leur montée en compétence depuis près d'un quart de siècle. A travers l'outil majeur du programme local de l'habitat (PLH), elles sont les cheffes de file naturelles de ces politiques locales. Il apparaît donc logique de **commencer le déploiement du statut d'AOH par sa généralisation à tous ces EPCI déjà placés en responsabilité.**

Ce consensus est assorti d'un débat non tranché sur :

- les conditionnalités de l'obtention du statut d'AOH

⁵ Les éléments qui suivent concernent potentiellement l'ensemble du territoire de France métropolitaine à l'exception du territoire couvert par la Métropole du Grand-Paris dont les spécificités justifient une réflexion particulière évoquée plus loin dans ce rapport.

- la fixation de seuils de taille ou de statut (communautés d'agglomération, communautés de communes...)
- l'automatisme ou le volontariat

Quels que soient les choix en la matière, il apparaît clairement que la carte des EPCI à statut d'AOH n'assurera pas une couverture complète du territoire national.

En l'état, pour l'essentiel des compétences, notamment en matière d'aides à la pierre, ce sont les services déconcentrés de l'État qui assurent la subsidiarité.

Dans une logique de décentralisation, un pas supplémentaire serait de **confier cette responsabilité subsidiaire aux départements qui obtiendraient pour ce faire un statut d'AOH**. L'Assemblée des départements de France (ADF) propose que l'ensemble des départements délégataires des aides à la pierre deviennent automatiquement AOH et que, pour les autres, ce statut soit optionnel.

Quant aux **régions**, aujourd'hui démunies de compétences spécifiques en la matière, elles ne se positionnent pas sur le statut d'AOH, mais revendiquent **une capacité d'intervention et d'expérimentation, en coopération avec les AOH, aux articulations entre le champ de l'habitat et celui de leurs compétences spécifiques**, notamment l'aménagement du territoire (en s'appuyant sur les Sradet, en tenant compte des exigences du Zan...), le développement économique, les mobilités, l'enseignement supérieur et la formation professionnelle.

Le maintien d'un État garant

L'ensemble des acteurs s'entend sur la nécessité de **maintenir un rôle de l'État**, garant de la cohésion du territoire, de l'égalité de traitement des personnes et des ménages, des principes de mixité sociale et de droit au logement et de la transition écologique.

Cela passe par :

- **le maintien en l'état d'éléments centraux de réglementation nationale** (sur les principes associés au logement social, les plafonds de ressources, les aides à la personne) ;
- **le maintien des obligations qui s'imposent aux collectivités** pour respecter ces principes (art 55 de la loi SRU, Zéro artificialisation nette, mise en œuvre de la stratégie nationale bas carbone...) ;
- **l'affirmation d'enjeux nationaux de production de logements**, tant en termes quantitatifs que qualitatifs (cadre national des objectifs de production de logements sociaux et abordables) ;
- **le pilotage de politiques de solidarité nationale** telles que la rénovation urbaine, dans un **cadre négocié entre le niveau national et les collectivités locales**.

Cela suppose également, pour l'ensemble des acteurs, **le maintien de la compétence de l'État dans le champ des politiques de l'hébergement**, étroitement liées aux politiques migratoires qui relèvent d'un cadre national et international que les collectivités territoriales ne peuvent assumer.

Ce principe de compétence de l'État sur l'hébergement n'exclut pas les coopérations avec les collectivités (départements et EPCI) qui font déjà beaucoup sur le sujet, notamment dans le cadre des expérimentations locales du logement d'abord. La réforme en cours des SIAO va dans ce sens.

Les compétences nouvelles des AOH

Ce qu'est aujourd'hui la « coquille vide » des AOH pourrait évoluer dans trois registres de compétences nouvelles.

Extension du pilotage local des aides à la production

Sur le registre du financement de la production de logements, outre une **délégation de droit des aides à la pierre** à toutes les AOH, EPCI et départements (agrément des logements sociaux et aides de l'Anah), les acteurs proposent d'en étendre le périmètre en y intégrant :

- le **pilotage intégral du dispositif MaPrimeRénov'**,
- la gestion par délégation des **crédits de la rénovation urbaine**,
- la délivrance des **agréments des organismes fonciers solidaires** (OFS), même si le sujet justifie une certaine prudence, notamment afin d'assurer aux nouveaux OFS une taille critique suffisante pour garantir leur pérennité et éviter des concurrences néfastes,
- le retour à la délivrance d'**agréments pour les programmes de logements locatifs intermédiaires** (LLI) et leur intégration dans la délégation.

Ce principe d'extension « de droit » n'est pas exempt d'ambiguïtés. S'agit-il toujours d'une délégation contractuelle (après négociation, avec une durée, avec possibilité de refus ou de retrait d'un des contractants) ou d'un transfert général et définitif ? Dans un cas comme dans l'autre, de multiples questions devront être traitées. Par exemple :

- S'il s'agit d'un contrat, quelle capacité de négociation, quelle expertise des services déconcentrés de l'Etat pour la mener ?
- S'il s'agit d'un transfert, quels liens avec les décisions nationales en loi de finances ? Quelles modalités de répartition territoriale des enveloppes ? Quelles latitudes d'adaptation des critères de financement ?

Extension d'un pouvoir normatif autonome

Les AOH pourraient être dotées d'une **autonomie normative pour un ensemble de mesures de régulation des marchés du logement** qu'elles pourraient mettre en place de façon optionnelle ; par exemple :

- mise en place d'une taxe sur les logements vacants,
- mise en place d'un encadrement des loyers fondé sur un observatoire local,
- mise en place de mesures d'encadrement et de fiscalisation des locations meublées de courte durée (nombre de jours plafond, changement d'usage et compensations, quotas localisés, taux d'abattement fiscal...).

Droit de modulation des zonages

La question des zonages a déjà donné lieu à un groupe de travail du CNH qui a rendu ses conclusions fin 2023. Il préconise une meilleure capacité d'adaptation locale des zonages à l'échelle des EPCI (zonages uniques par EPCI, capacités de modulation et de dérogations ponctuelles).

Pas de décentralisation sans moyens financiers et en ingénierie

L'ensemble des acteurs s'entend sur **l'impossibilité politique d'une décentralisation des politiques du logement sans moyens affectés et sans énoncé d'objectifs clairs assignés aux politiques décentralisées.**

La question se décline en deux registres complémentaires : celui des moyens financiers et celui de l'ingénierie.

Les moyens financiers a minima

Premier point systématiquement rappelé : toute décentralisation doit être accompagnée d'un **transfert intégral des moyens financiers associés** aux politiques menées :

- fonds national des aides à la pierre revalorisé, afin de retrouver une capacité d'aides directes à la hauteur des ambitions nationales de production,
- moyens de l'Anah,
- tout ou partie des produit des pénalités SRU, ce point faisant débat, partant de l'argument que l'application de l'article 55 de la loi SRU relève du rôle de garant de la solidarité national
- produit de la taxe sur les logements vacants.

Tous les acteurs s'accordent toutefois pour affirmer qu'une décentralisation à moyens constants sur cette base risquerait de ne pas être plus efficace que les modalités actuelles des politiques du logement. **La question de moyens nouveaux est donc systématiquement évoquée**, mais reste objet de débats entre dotations et fiscalité nouvelle (voir ci-après).

Tous s'accordent pour renvoyer à la **problématique plus large de l'évolution des finances publiques locales** après la suppression de la taxe d'habitation et avant le rapport de la mission Woerth.

L'inégal rapport à l'ingénierie

La question de l'ingénierie à la disposition des politiques locales du logement et de l'habitat renvoie à celle du niveau des EPCI auxquels des transferts ou délégations de compétences seraient opérés : effet des statuts, de la taille en population, des priorités politiques, des choix d'organisation et de ressources humaines, etc. C'est l'un des sujets de débat traité ci-après.

Un consensus est clair sur la nécessité de renforcer ces moyens dans la plupart des intercommunalités et départements potentiellement concernés :

- pour améliorer les **outils de connaissance** des situations locales ainsi que de suivi et d'évaluation des politiques mises en œuvre,
- pour **mettre en œuvre** efficacement ces politiques (partenariat éclairé avec les opérateurs les investisseurs et les prioritaires, instruction technique et financière des dossiers...). Sur ce point, l'expérience des difficultés rencontrées par les collectivités en charge de l'instruction des dossiers des aides à la pierre (délégation dites de type III) accentue les inquiétudes et renforce l'argumentaire à l'appui d'un transfert de moyens (transfert de fonctionnaires de l'État, vers les AOH ?)

Les villes petites et moyennes et les EPCI de territoires ruraux sont à ce jour sous-dotés. Le renforcement de leurs compétences passe par l'accentuation de leur accompagnement en ingénierie :

- par des **services déconcentrés de l'État plus accompagnateurs que censeurs**,
- dans le cadre de processus de **coopération interterritoriale** (Scot et Interscot, coopérations entre Epci urbains et Epci périphériques, etc.)

- avec **l'appui d'opérateurs publics, parapublics** et privés dotés en ingénierie au service des territoires (Établissements publics fonciers, sociétés publiques locales (SPL), organismes de logement social, Safer, Parcs naturels régionaux, agences d'urbanisme...)
- dans le cadre des **compétences subsidiaires des départements et de régions.**

Ce qui fait débat

Ce qui précède constitue un bloc de propositions et de précautions partagées par l'ensemble des acteurs auditionnés et ne soulevant pas d'objection de la part des membres du groupe de travail.

D'autres points suscitent plus de débats ou de questionnements, notamment entre les associations d'élus.

A qui et à quelles conditions confier le statut d'AOH ?

Si la perspective d'une extension du statut d'AOH ne fait pas débat, y compris en y incluant les départements, celles du périmètre de cette extension et des conditions pour l'obtenir restent beaucoup plus discutées.

Généralisation ou différenciation ?

Sur le périmètre de l'extension du statut d'AOH, deux registres de questions se présentent. Ils concernent essentiellement les EPCI, mais entraînent des conséquences sur la perspective d'une ouverture aux départements.

Le premier registre repose sur l'hypothèse d'une **approche différenciée par strates démographiques ou par catégorie d'intercommunalités**. Cette différenciation pourrait s'appuyer notamment sur le fait que la nature des compétences habitat est différente selon ces catégories et qu'elles sont largement facultatives pour les communautés de communes. Quant à l'argument sur la taille démographique, qui peut aussi s'appliquer aux communautés d'agglomération, il est susceptible d'opérer une différenciation par les moyens, notamment en ingénierie.

Faudrait-il donc réserver le statut d'AOH aux métropoles, aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération au-delà d'un certain nombre d'habitants ? Intercommunalités de France s'oppose clairement à cette option en montrant que l'engagement des EPCI en matière d'habitat et d'urbanisme (PLH et PLU-I) ne dépend pas de leur taille⁶. Cette position est moins nette chez les autres associations d'élus. De fait, aujourd'hui, aucune de ces deux variables n'est posée comme condition pour solliciter le statut d'AOH.

Le second registre, autre facteur de différenciation, est celui qui distingue **automaticité et volontariat**. Il se superpose évidemment au précédent, mais y ajoute une dimension supplémentaire. Tous les EPCI susceptibles de devenir AOH le deviendraient-ils automatiquement ou, à l'image de ce qui existe à ce jour pour les AOH ou pour la délégation des aides à la pierre, seuls ceux qui en expriment la volonté accèderaient-ils à ce statut ?

Là encore les avis sont contrastés entre Intercommunalités de France qui propose l'automaticité au prétexte que le fait de disposer d'un PLH et d'un PLU intercommunal (PLU-I) constitue implicitement une preuve de volontariat, et d'autres voix qui considèrent cette condition comme

⁶ « En conséquence, Intercommunalités de France considère que le mouvement de décentralisation envisagé et de renforcement de l'AOH se doit d'être ambitieux et concerner de droit l'ensemble des territoires.

A ce titre, l'approche par strate démographique ou par catégorie d'intercommunalités ne nous semble pas satisfaisante. » (Décentralisation des politiques du logement. Les positions d'Intercommunalités de France, pp.3 et 4)

insuffisante pour assurer que les collectivités concernées seront volontaires pour mobiliser les moyens nécessaires à l'efficacité de la prise de compétences nouvelles.

Sur ces deux registres, une option intermédiaire serait l'introduction d'un **mécanisme de prise de compétence progressive** débouchant sur une généralisation à une échéance donnée. Une telle perspective renvoie à la question des conditions requises pour devenir AOH.

Assouplir les conditions pour devenir AOH ?

L'agrément AOH repose aujourd'hui sur un certain nombre de conditions (PLH exécutoire, PLU-I approuvé, délégation des aides à la pierre, convention intercommunale d'attributions -CIA) ; tous les acteurs s'accordent à maintenir ce principe de conditionnalité, mais les propositions en la matière restent ouvertes.

- La condition d'être doté d'un PLH exécutoire n'est pas discutée ; elle peut servir de facteur de différenciation si le champ des communautés de communes était inclus dans la perspective d'extension des AOH ;
- La condition d'être doté d'une CIA est discutable pour les EPCI n'ayant pas sur leur territoire de quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) pour lesquels la CIA n'est pas obligatoire.
- Celle de la délégation des aides à la pierre est formulée différemment. Doit-elle être une condition préalable à l'obtention du statut ou deviendrait-elle une conséquence de son acquisition ?
- **C'est la condition du PLU-I approuvé qui est la plus discutée** compte tenu de la durée du processus d'élaboration et d'approbation de ce document d'urbanisme (durée et complexité accentués par la mise en œuvre du ZAN). Intercommunalités de France et l'AMF proposent d'ouvrir l'accès au statut aux EPCI ayant un PLU-I en cours d'élaboration ou de révision.

Le cas des départements

L'ouverture du statut d'AOH aux départements pose la question des éventuelles conditions d'obtention dans la mesure où les départements ne sont dotés ni de PLH, ni de PLU, ni de CIA.

Se pose notamment la question du **statut actuel des plans départementaux de l'habitat (PDH)** qui sont censés être des documents partenariaux (État, département, EPCI compétents en matière d'habitat) et non, comme le sont les PLH, un outil stratégique propre à un niveau de collectivité. Sans doute faudra-t-il **faire évoluer la nature des PDH** pour en faire un véritable PLH départemental, à l'appui des responsabilités nouvelles du statut d'AOH.

Par ailleurs l'assouplissement des règles pour que les EPCI acquièrent le statut d'AOH et sa généralisation progressive présente, pour les départements, **le risque d'un territoire « peau de chagrin »** dont les contours se réduiraient et deviendraient résiduels, avec de très fortes différenciations entre départements. Cette considération **conduit l'ADF à prôner plutôt une approche restrictive de la diffusion du statut d'AOH pour les EPCI** concentrée sur les métropoles, les communautés urbaines et « les grandes communautés d'agglomération ».

Les territoires ruraux

La question du statut d'AOH ne semble pas se poser en tant que telle pour les territoires ruraux qui sont plutôt en attente :

- D'une meilleure **adaptation des procédures** d'urbanisme et d'aménagement aux spécificités de leurs territoires,

- D'un **investissement plus facile des bailleurs sociaux** pour produire et rénover dans leurs communes,
- D'un **accompagnement plus efficace en matière d'ingénierie**.

Bloc de compétences insécable, boîte à outil optionnelle, action foncière et droit à l'expérimentation ?

La plupart des acteurs et des associations d'élus avancent l'idée d'un ensemble de compétences optionnelles, reprenant souvent le terme de « boîte à outils » où puiser différemment selon les enjeux et les situations locales. De nombreuses questions restent ouvertes sur ces points.

- Pour la délégation des aides à la pierre : bloc unique et non négociable ou périmètre optionnel (avec ou sans MaPrimeRénov' par exemple) ?
- Intégration ou non d'une **délégation des crédits de l'Anru** dans la délégation ?
- Délégation optionnelle ou générale de la **mise en œuvre du droit au logement opposable** (Dalo) ? Assortie ou non de la délégation du contingent préfectoral et d'un pilotage exclusif des Conférences intercommunales du logement (Cil) par les AOH ?
- Prise en charge optionnelle du **financement et de la gestion de l'hébergement** ?
- Etc.

La question de l'action foncière reste à approfondir

Assez peu traitée spontanément par les acteurs auditionnés par le groupe de travail, la question de l'action foncière apparaît toutefois comme sous-jacente à beaucoup des débats et des intentions de l'action locale sur le logement.

Très présente dans les échanges du CNR Logement en 2023, notamment dans les travaux du groupe « réconcilier les français avec la production de logements nouveaux », l'exigence d'une **meilleure maîtrise des marchés fonciers semble faire aujourd'hui l'unanimité**. Cette maîtrise renvoie évidemment à l'action publique locale et peut se décliner en au moins quatre dimensions.

- Celle d'un **élargissement du droit de préemption** dans une logique de lutte contre la spéculation foncière, d'anticipation des évolutions des documents d'urbanisme ou de planification à moyen et long termes.
- Celle du **portage des fonciers** acquis, avec l'appui déterminant des établissements publics fonciers, pour laquelle il est souvent remarqué que les durées maximales de ce portage sont insuffisantes.
- Celle de **l'aménagement** comme outil de maîtrise de la production nouvelle ou de la rénovation, fondé sur l'action publique, dans une logique de commercialisation des charges foncières sans mise aux enchères.
- Celle, surtout, des modalités diverses de **régulation du marché foncier** : lutte contre la rétention spéculative, captation des plus-values dues à l'action et aux investissements publics, plafonnement des prix..., pour lesquelles les principaux moyens d'action relèvent de la fiscalité.

Dans tous les cas, ces modalités d'action soulèvent d'importantes questions politiques et techniques qui justifieraient des approfondissements, ce qui conduit à recommander de **poursuivre les réflexions dans le cadre d'un nouveau groupe de travail du CNH**.

Pour un droit élargi à l'expérimentation

Dans un registre différent, les collectivités sont demandeuses **d'un plus large droit à l'expérimentation locale et différenciée** sur des thématiques correspondant aux choix politiques des exécutifs locaux et aux contextes spécifiques des territoires. Le régime actuel issu de l'art.72 de la Constitution apparaît trop rigide pour rendre possible de telles expérimentations. Quelques thématiques ont été abordées, certaines donnent lieu à débats et contradictions :

- Sur les modalités d'un encadrement des interventions des fonds d'investissement en exigeant par exemple des « secteurs de mixité sociale » à l'immeuble ;
- Sur des formules mixtes de mobilisation des financements du logement social dans le parc privé ;
- Sur des modalités locales de mise en œuvre des exigences de l'art.55 de la loi SRU
- Sur la reprise, à l'échelle régionale d'expérimentations telles que le « Pinel breton »
- Sur des dispositifs locaux d'encadrement de la location touristique,
- Sur les loyers du logement social (loyer unique expérimenté à Rennes par exemple),
- Sur les régulations des prix fonciers,
- Sur le changement d'usage de locaux agricoles
- Etc.

Débats et hypothèses sur les moyens financiers

Outre l'affirmation unanime de l'impossibilité d'une décentralisation sans moyens associés, une part importante des échanges du groupe de travail a porté sur diverses hypothèses portant sur les moyens financiers à mobiliser.

Il faut toutefois rappeler au préalable que ces réflexions propres à la question des politiques du logement ne peuvent faire l'impasse sur un travail plus global sur l'évolution des finances publiques locales dans un contexte très bousculé par la suppression de la taxe d'habitation.

Insuffisances structurelles des moyens existants

Les acteurs s'accordent d'abord pour souligner **l'insuffisance des moyens actuellement mis à la disposition des politiques du logement et potentiellement déployés sur les territoires** :

- Critique du rabotage du prêt à taux zéro qui rend plus difficile l'accession populaire à la propriété dans les territoires « mal zonés » et en maison individuelle
- Critique de l'abandon du dispositif « Pinel » non remplacé par une autre incitation à l'investissement locatif des particuliers
- Critique de l'appauvrissement des moyens d'investissement des bailleurs sociaux (réduction de loyer de solidarité, remise en cause partielle des réductions de TVA)
- Insuffisance des fonds disponibles dans le fonds national des aides à la pierre (Fnap) et perspective de son assèchement en l'absence de financement par l'Etat.

Ces insuffisances et remises en cause rejaillissent sur la capacité des territoires à agir sur leurs situations. Elles réduisent également le potentiel de moyens à transférer en cas de décentralisation.

Quels transferts envisager ?

Un premier groupe d'hypothèses repose sur le principe d'un transfert financier en provenance de l'État, outre les moyens existants délégués (Fnap, Anah et les aides fiscales associées) et jugés insuffisants.

Tous les représentants d'élus locaux évoquent, par expérience, leur **méfiance** à l'égard des mécanismes traditionnels de transferts de moyens associés à des transferts de compétence.

Ils craignent aussi les fluctuations des politiques budgétaires lorsque sont mises en place des mesures financières ad-hoc. Les différentes expériences éphémères d'aides aux maires bâtisseurs incitent eux aussi à la méfiance.

L'hypothèse d'un nouveau **transfert d'une part des recettes de la TVA** réservé aux AOH est le plus souvent évoquée. Elle fait débat, notamment au vu de la dynamique de cette taxe dont les fluctuations nationales dépendent plus de facteurs macroéconomiques (la consommation des ménages), que des évolutions sociales, démographiques et immobilières territoriales qui justifient les politiques locales de l'habitat.

Plus marginalement, est avancée l'hypothèse du transfert aux AOH de recettes fiscales liées au logement et actuellement centralisées par l'Etat : **produit de la taxe sur les logements vacants** (TLV) et **produit des pénalités SRU** actuellement versées au Fnap.

Quelle évolution de la fiscalité locale ?

À l'échelle de la fiscalité locale elle-même, deux pistes sont évoquées. D'abord celle d'une **évolution des dispositifs fiscaux existants**, puis celle de l'établissement d'une **fiscalité nouvelle associée aux AOH**. Dans tous les cas, il s'agirait de **générer des moyens spécifiquement associés à l'exercice des compétences générées par le statut d'AOH**.

Évolution des dispositifs existants

Outre l'hypothèse d'une taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement (TSE) c'est principalement à propos de **l'évolution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** qu'ont porté les discussions avec deux directions envisagées :

- Celle d'une taxe additionnelle affectée aux AOH. Celle-ci générerait une hausse de ces droits qui soulève une vive opposition des acteurs de l'immobilier
- Celle d'un transfert d'une part des DMTO des départements vers les EPCI-AOH, qui soulève des réserves de l'ADF dans la mesure où cette recette contribue fortement à garantir la capacité des départements à financer l'action sociale. Une hypothèse intermédiaire serait de ne transférer aux AOH que les recettes générées par la croissance de l'activité immobilière ce qui permettrait de réduire le décalage actuel entre le fait générateur de l'impôt (l'activité immobilière) et les compétences de ses bénéficiaires (les départements, à ce jour moins actifs sur ce secteur économique que les EPCI).

Dans tous les cas, l'affectation d'une part de DMTO aux AOH soulève d'importantes objections liées à l'assiette de ces droits : très inégalitaire en fonction des disparités en matière de dynamiques immobilières locales et très dépendante des fluctuations conjoncturelles de ces marchés.

Enfin, l'évolution de dispositifs fiscaux existants peut aussi comporter une réforme des régimes de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants. L'AMF défend notamment une « déliaison des taux » rendant indépendantes les deux taxes dans les cas où les deux questions se posent dans des termes différents (voir la contribution de l'AMF en annexe).

L'hypothèse d'une fiscalité nouvelle

Plus délicate à porter politiquement, l'hypothèse de la création d'un nouvel impôt résidentiel dédié aux politiques de l'habitat des AOH est parfois avancée et argumentée par la perte du lien fiscal entre habitants et collectivités du bloc local consécutive à la suppression de la taxe d'habitation.

Une telle évolution ne peut qu'être articulée avec une réforme plus globale des finances publiques locales.

Elle pose le problème de son articulation avec la question des compétences prises par les AOH. Si celles-ci sont fortement différenciées dans une logique de boîte à outils optionnels composant une carte très hétérogène des prises de responsabilité des AOH, il risque d'être difficile d'argumenter la création d'une fiscalité elle-même homogène dans les territoires concernés.

Associer les entreprises et Action Logement

Le parallèle établi à l'origine entre les AOH et les autorités organisatrices des mobilités (AOM) peut suggérer un autre parallèle avec le versement mobilité : l'instauration d'un financement partiel des AOH par les entreprises du territoire. Le versement mobilité couvre un peu moins de la moitié des dépenses des AOM.

Dans le secteur du logement, la Participation des entreprises à l'effort de construction (Peec), gérée paritairement par le groupe Action logement constitue une contribution significative des entreprises au financement du secteur. À l'opposé du versement transport, cette contribution reste toutefois gérée à ce jour à l'échelle nationale par Action logement services (ALS).

La Fédération des offices publics de l'habitat (FOPH) propose toutefois de faire de cette territorialisation de la Peec un élément central du financement des AOH (voir la contribution de la FOPH en annexe).

Les partenaires sociaux restent opposés à cette idée d'une territorialisation de la ressource

Dans un contexte dans lequel les entreprises sont souvent en première ligne pour s'intéresser à la question du logement des salariés, d'autres pistes fondées sur des modalités de coopération et de contractualisation plus souples avec les employeurs et Action logement sont envisagées :

- association plus étroite des partenaires sociaux aux politiques locales de l'habitat en associant les instances partiaires aux AOH
- développement de formes expérimentales de contractualisation locale avec Action logement dans des démarches locales de territorialisation de ses moyens à l'image des opérations Action cœur de villes.

3. Des territoires exceptionnels

Territorialiser les politiques de l'habitat dans les outre-mer

Un rapport du CNH en 2023

Le CNH a publié en juin 2023 un rapport intitulé « Pour des politiques de l'habitat plus efficaces dans les outre-mer. 15 propositions pour un changement systémique ». Présidée par Michel Pelenc, la commission spécifique mise en place en 2021 pour engager cette réflexion y dressait un constat très alarmant sur la situation du logement dans ces territoires et affirmait que « la politique du logement dans les outre-mer est dans l'impasse ».

Le groupe de travail sur la territorialisation et la décentralisation des politiques du logement ne pouvait pas ignorer ce sujet qui ne peut pas être traité dans les mêmes termes que pour la France métropolitaine et a donc auditionné Michel Pelenc dont les propos sont développés en annexe. Nous reprenons ici ceux consacrés à la question de la gouvernance des politiques de l'habitat.

Les propositions de la commission outre-mer du CNH : Territorialiser les politiques de l'habitat

Construire un plan territorialisé stratégique de rattrapage des politiques de l'habitat pour chaque DROM et promulguer une loi de programmation sur 5 ans pour entamer le plan de rattrapage. Mettre en place une programmation des crédits LBU en phase plus étroite avec les besoins de chaque territoire, soit, une batterie d'indicateurs (à la manière de l'Anah ou du FNAP pour l'Hexagone) de façon complémentaire aux dialogues de gestion existants ;

Créer un établissement public doté d'une gouvernance tripartite (élus ultramarins, État, personnes qualifiées) pour accompagner la mise en œuvre « des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale », optimiser les financements et le doter d'une Task Force pour :

- Optimiser les crédits fléchés vers les DROM (LBU, Anah, ANRU, Dihal, ANCT, etc.), via des délégations
- Assurer la cohérence du projet et porter la voix des DROM avec la participation du nouvel établissement au sein des grandes instances nationales du l'habitat (CNH, ANRU, Anah, etc.)
- Apporter de l'ingénierie et accompagner la mise en œuvre des politiques publiques, via une Task Force, regroupant des experts « habitat, politique de la ville et cohésion sociale »
- Proposer des adaptations et simplifications de la boîte à outils
- Organiser la montée en compétences des acteurs

Construire des stratégies territoriales, accompagner et soutenir financièrement les collectivités, dynamiser les enceintes de dialogue (CDHH, PDALPD, PDLHI, etc.) et proposer aux EPCI intéressés la mise en place des conventions de délégation de aides à la pierre et aux départements des Programmes départementaux de l'habitat (PDH).

Mettre en place dans chaque DROM un comité d'exécution des crédits LBU et autres (à partir des CDHH par exemple) pour remédier à la sous-exécution chronique des crédits votés en loi de finances. Ces comités permettraient aux acteurs du logement de partager le souci d'atteindre les objectifs fixés, de rechercher les voies et moyens pour débloquer les projets retardés, de responsabiliser chaque acteur du logement, in fine, d'améliorer le pilotage budgétaire des crédits ;

Faciliter l'accès des DROM aux habilitations prévues par l'article 73 de la Constitution.

Les collectivités d’Outre-mer (COM) régies par l’article 74 de la constitution doivent relever des défis habitat considérables, elles doivent être soutenues lorsqu’elles en font la demande.

- L’État doit accompagner les COM qui le souhaitent pour assurer la réussite des transferts de compétences. Il doit notamment y avoir compensation financière à hauteur des charges transférées et celle-ci peut être réajustée (atteinte de la neutralité carbone en 2050) ;
- Les Collectivités d’outre-mer doivent disposer d’outils statistiques performants, comparatifs, pour répondre à la diversité des besoins de leurs habitants. Pour cela, l’appui de l’INSEE est requis et ces outils doivent être cofinancés
- Les COM ont besoin de boîtes à outils juridiques, opérationnelles et financières pour répondre à la multiplicité des besoins de logements de leur population. La lutte contre l’habitat insalubre, la résorption des bidonvilles ou squats, sont des questions cruciales. Les risques naturels doivent être intégrés aux problématiques de l’habitat. Cela peut aller jusqu’au déplacement de villages entiers et de leurs habitants, en raison de risques de submersion. Les COM peuvent recourir à la Task force et aux Agences nationales ;
- Les Collectivités d’outre-mer co-construisent leurs propres outils, échangent avec les
- autres Pays et territoires d’outre-mer ainsi qu’avec les Pays limitrophes ;
- Les COM peuvent mobiliser les canaux financiers à hauteur des besoins de leur population : mobilisation des fonds des Agences nationales, prêts à long terme, optimisation des Fonds européens et des Contrats de convergence et de transformation.

Réformer la gouvernance de l'habitat dans la métropole du Grand Paris ?

La problématique globale de la gouvernance des politiques de l'habitat en Ile-de-France est doublement caractérisée par le contexte de très forte tension du marché et par les spécificités de l'organisation territoriale sur le sujet :

- Avec une forte prégnance de l'État dont les services déconcentrés sont organisés différemment du reste du territoire, qui est cosignataire, avec la région, du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) et qui reste en première ligne pour la programmation des aides à la pierre (il n'y a en Ile-de-France que trois délégataires : Paris, Cergy-Pontoise et Melun-Val-de-Seine) et la territorialisation de l'offre nouvelle de logements (Tol).
- Avec une compétence régionale inédite : co-présidence du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), co-élaboration du SRHH et responsabilité d'élaboration du Schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif).
- Avec une gouvernance éclatée en 63 espaces de coopération intercommunale pour un territoire marqué par de très fortes interdépendances.
- Avec l'existence, pour l'ensemble central composé de Paris et des trois départements de la première couronne⁷, de la Métropole du Grand Paris (MGP) qui dispose, dans la loi, de la compétence centrale d'élaboration d'un Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) « tenant lieu de PLH » et support potentiel, à l'échelle de la métropole, d'une délégation des aides à la pierre.

Les auditions menées par le groupe de travail conduisent à différencier nettement la **problématique de la grande couronne, largement similaire à celle rencontrée dans les autres régions**, et pour laquelle les éléments de réflexion sont les mêmes que ceux évoqués plus haut, de celle de **la MGP qui doit donner lieu à une réflexion spécifique**.

Le constat de blocage

La gouvernance métropolitaine de l'habitat est aujourd'hui bloquée par l'absence d'adoption du PMHH, dans un contexte dans lequel les établissements publics territoriaux (EPT), EPCI sans fiscalité propre, ne sont pas dotés de compétences stratégiques et opérationnelles en matière de logement. Il en résulte de **très fortes disparités de prise en charge du sujet** entre :

- une Ville de Paris historiquement très active,
- des EPT fondés sur une tradition ancienne de coopération qui tentent de développer des stratégies intercommunales, notamment à partir de PLH anciens, mais parfois révisés récemment et qui restent des références locales en l'absence de PMHH, de l'élaboration des PLU-I et des politiques d'attribution des logements sociaux (CIL et CIA) ;
- et d'autres, constitués sur des bases peu volontaires, qui doivent se contenter d'un rôle de prestataires de services à des communes qui gardent la main sur leurs prérogatives.

⁷ Auxquelles s'ajoutent six communes de l'Essonne et une du Val-d'Oise

Outre une lisibilité pour le moins floue, **cet éclatement de responsabilité est en partie responsable de la tension du système, des aléas de la production nouvelle et de l'accroissement des inégalités sociales et territoriales** au sein de la métropole.

Alors que la MGP annonce l'intention d'une adoption en 2024 d'un PMHH mis à jour à partir de sa version initiale de 2019, se pose la question de l'opérationnalité réelle d'un tel document dans un contexte où beaucoup d'habitudes ont été prises sur le terrain et où il n'est pas certain que l'institution métropolitaine soit en mesure d'en assurer le suivi.

Des pistes de réforme pour une réflexion à poursuivre

La perspective d'une réforme du statut actuel de la gouvernance métropolitaine de l'habitat dans le Grand Paris fait débat et met en relief des différences de points de vue et de capacités d'action entre :

- la MGP qui relance le PMHH dans une perspective de statu quo législatif ;
- des EPT diversement dotés de moyens d'action sur le sujet et dont la légitimité à intervenir ne fait pas l'unanimité du côté des communes ;
- des communes attachées à leurs prérogatives, notamment en matière de composition de leur parc de logement et de politiques de peuplement.

Des perspectives de réforme sont toutefois portées par l'alliance des territoires du Grand Paris (ATGP) qui réunit les 11 présidents des EPT et relayées par Intercommunalités de France. Le détail de leurs propositions est présenté en annexe.

L'essentiel de l'architecture proposée repose sur une partition des grandes composantes de ce qu'est habituellement un PLH en deux niveaux de responsabilité :

- **Un PMHH élaboré par la MGP, concentré sur l'élaboration des grandes orientations stratégiques** en matière d'habitat, articulées avec les documents de planification régionale (Sdrif, SRHH, Tol) et métropolitaine (Scot métropolitain), dans un objectif de garantie de l'équilibre territorial et de réduction des inégalités et doté de moyens de suivi et d'évaluation.
- **Des PLH élaborés et mis en œuvre à l'échelle des EPT** chargés de la mise en œuvre opérationnelle des choix stratégiques et prévoyant notamment :
 - une déclinaison fine des objectifs quantitatifs et qualitatifs,
 - les modalités de contractualisation avec les bailleurs sociaux,
 - la mise en œuvre des modalités de lutte contre l'habitat indigne,
 - etc.

Ces PLH, articulés finement avec les PLU-I et les politiques d'attribution, seraient le support d'une **délégation des aides à la pierre confiée aux EPT**.

Annexes

Liste des personnes auditionnées

Nom	Fonctions	Date de l'audition
Jérôme Baloge	Maire de Niort, président de la Communauté d'agglomération du Niortais, vice-président d'Intercommunalités de France	11/01/2024
Denis Cahenzli	Vice-président de la Métropole du Grand Paris, adjoint au maire d'Aulnay-sous-Bois	16/01/2024
Alice Fuchs-Cessot	Maitresse de conférences de droit public à l'Université Paris 8, membre du Serdeaut	15/12/2023
François Descœur	Maire d'Anglards-sur-Salers, administrateur national de l'Association des maires ruraux de France	30/01/2024
Laurence Fortin	Vice-présidente « Territoire, économie et habitat », région Bretagne	26/01/2024
Jean-Paul Jeandon	Maire de Cergy et président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, vice-président de France Urbaine	16/01/2024
Isabelle Le Callennec	Maire de Vitré, présidente de Vitré Communauté, membre du bureau de l'Association des Maires de France, co-présidente de la commission Logement	11/01/2024
Sandra Le Nouvel	Présidente de la Communauté de communes du Kreiz-Breizh, membre du comité d'orientation d'Intercommunalités de France	11/01/2024
Axel Lecomte	Directeur de l'habitat et du renouvellement urbain de l'EPT Plaine Commune. Représentant France Urbaine et Intercommunalités de France	16/01/2024
Michel Ménard	Président du conseil départemental de Loire-Atlantique, président du groupe de travail « Logement et foncier » de Départements de France	30/01/2024
Renaud Payre	Vice-président de la Métropole de Lyon. Représentant France Urbaine	15/12/2023
Michel Pelenc	Ancien directeur général de la fédération Soliha, auteur du rapport du CNH sur les politiques de l'habitat dans les Outre-mer (juillet 2023)	15/12/2023
Laurence Rouède	Vice-présidente de la région Nouvelle Aquitaine en charge de l'aménagement du territoire et des politiques contractuelles	26/01/2024
Metin Yanuz	Maire de Valenton, vice-président de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre	16/01/2024

Membres du groupe de travail et invité

Nom	Prénom	Institution
Alazard	Nathalie	ADF
Asselin	Thierry	USH
Bellier-Ganière	Didier	FPI
Boucaux	Christophe	Pôle habitat FFB
Buzy-Cazaux	Henry	Personnalité qualifiée
Causse	Lionel	Député des Landes – Président du CNH
Clémendot	Philippe	Fédération des EPL
Conan	Roselyne	ANIL
Dagnogo	Claire	Procivis
Debrand	Thierry	FREHA
Delpech	Claire	Intercommunalités de France
Demaille	Hugo	AMF
Dietrich	Jeanne	UNIOPSS
Driant	Jean-Claude	Personnalité qualifiée
Dubois-Joye	Odile	ANIL
Ezerzer	Nathalie	FNAIM
Fourneau	Nathalie	AMF
Goyard	Laurent	FOPH
Guidi	Claire	FFB
Heyraud	Jean-Baptiste	DAL
Jacquemard	Eddie	CNL
Kolli	Patrick	FOPH
Laganier	Juliette	Fédération Soliha
Le Corfec	Yann	Pôle habitat FFB
Le Doeuf	Anne-Katrin	AORIF
Margelidon	Jean-Christophe	FOPH
Ména	Laure	ANAH
Mendes	Marilia	UNAF
Meyer	Paul	UNAM
Morvan	Bénédicte	AORIF
Mouillart	Michel	Personnalité qualifiée
Petric	Boris	USH
Pinault	Aude	UNHAJ
Poussou	Didier	Fédération des ESH
Primault	Lionel	FNAR
Princivalle	Olivier	FNAIM Ile-de-France
Rieussec	François	UNAM
Sandler	Johann	France Urbaine
Touron	Antoine	Collaborateur de Lionel Causse
Unger	Micheline	DAL
Vanoverschelde	Damien	Président de l'AORIF

Les comptes rendus des six réunions

CNH

Groupe de travail territorialisation / décentralisation

Compte rendu synthétique de la séance n°1 du 27 novembre 2023

Jean-Claude Driant

4/12/2023

Cette première séance du groupe de travail a consisté en un tour de table des participants ayant pour objectifs de préciser les questionnements et de proposer un programme de travail pour les séances suivantes.

Le périmètre du groupe de travail reste celui proposé dans la première note de cadrage diffusée avant la réunion : décentralisation, déconcentration et différenciation.

Il devra rendre ses conclusions au début du mois de février 2024 dans la perspective de contribuer aux réflexions préalables à l'élaboration du projet de loi Logement annoncé pour le printemps.

Ce compte rendu synthétique énonce les principaux questionnements mis en avant à l'occasion du tour de table et les conséquences tirées en matière de programme de travail du groupe.

1. Les questionnements du tour de table

a) L'Etat et la (les) politique(s) du logement

Quels sont les attendus de l'Etat en matière de décentralisation ?

- S'agit-il d'une façon de se défaire d'un objet de politique publique encombrant et coûteux ou de viser une plus grande efficacité ?

Pour réfléchir au contenu de cette décentralisation, il faut préciser de quelle politique du logement il s'agit, dans un cadre général dans lequel plusieurs acteurs s'interrogent même sur l'existence à ce jour d'une politique du logement de l'Etat.

D'un point de vue général, l'enjeu majeur de la politique du logement est de faire en sorte que tout le monde soit logé et bien logé et que, pour y parvenir, cette politique doit faire en sorte qu'une offre de logement soit produite partout où c'est nécessaire.

Ce cadre général suppose pour l'Etat à la fois :

- Une capacité de **prise en compte de la diversité des situations locales** et donc un lien avec une politique nationale d'aménagement du territoire garante de la « cohésion nationale ».
- Un **rôle de garant**, dans cette diversité, et indépendamment des choix politiques locaux, d'un certain nombre d'enjeux nationaux (ont été cités : le droit au logement, la mixité sociale (SRU), la sobriété foncière (ZAN), la transition écologique...).

b) L'articulation du national et du local

Dans ce double cadre de maintien d'une responsabilité forte de l'Etat et d'un processus décentralisateur, se pose la question de la façon dont s'articulent des objectifs nationaux avec des objectifs locaux.

C'est le cas notamment pour les objectifs de production nouvelle et de rénovation de l'existant.

- Reste-t-il pertinent d'énoncer des objectifs nationaux en la matière ?
- Dans l'affirmative (qui semble faire consensus), faut-il (et comment) les décliner :
 - o Pour la production nouvelle : logement social, logement abordable...
 - o Pour la rénovation, quelles ambitions qualitatives ?
- Quelle articulation entre ces objectifs nationaux et ceux énoncés dans le cadre des politiques locales. Le national est-il la somme des objectifs locaux ?

c) Les outils que cela suppose

Ont été souligné les lacunes persistantes des moyens de connaissance, de contrôle et d'évaluation des politiques du logement

- Quels **moyens partagés de connaissance** des situations locales et de leur diversité ?
- Quels moyens de **suivi et de contrôle** de la mise en œuvre des dispositifs nationaux et locaux mis en œuvre ? Et quelles possibilités de sanction lorsqu'ils ne sont pas, ou mal, mis en œuvre ?
- Quelle capacité **d'évaluation des politiques publiques** dans le domaine du logement, tant au niveau national qu'au niveau local ?

d) Les modalités d'un accroissement des marges de manœuvre

- **Volontariat ou automatisme ?**

Avant même de réfléchir au niveau de collectivité à laquelle donner plus de marges de manœuvre se pose la question de **l'arbitrage entre le volontariat** (seules des collectivités volontaires bénéficient de marges de manœuvre accrues) **et l'automatisme** (toutes les collectivités d'un certain niveau acquièrent des marges de manœuvre accrues).

Peut-on envisager un processus progressif fondé d'abord sur le volontariat et qui se généralise progressivement au fil des montées en compétences ?

Toutes les collectivités potentiellement visées **souhaite-t-elles / peuvent-elles** exercer plus de compétences sur le domaine du logement et **le « panier » de compétences** qu'elles souhaitent ajouter est-il le même pour toutes ?

- **Les modalités**

Il en résulte une réflexion nécessaire sur les modalités de cet éventuel accroissement des compétences, ce qui justifie aussi une clarification des définitions juridiques des différents termes :

- Décentralisation (automatisme, pour tous ?)
- Délégation (compétence de l'Etat, contractualisation, durée limitée, retour en arrière possible...)
- Contractualisation
- Différenciation (statut actuel des délégataires des aides à la pierre, AOH...)
- Expérimentation (Pinel breton, loyer unique...)

e) Pour quelles collectivités ?

- **Les intercommunalités (EPCI)** apparaissent en première ligne du fait des évolutions des vingt dernières années (« chefs de file, AOH...)

Mais toutes ne sont pas égales :

- Des compétences différentes (des métropoles aux communautés de communes)
- Des volontarismes et des profondeurs temporelles d'investissement dans le sujet du logement très inégaux, même à niveau de compétences identiques
- Des moyens, notamment en ingénierie, également très inégaux.
- ➔ Enjeu d'entendre les points de vue d'EPCI reflétant cette diversité (une AOH, une communauté d'agglomération de niveau « intermédiaire », un EPCI principalement rural)
- **Les départements** déjà présents dans les politiques du logement, principalement par le prisme du social (plans départementaux, FSL...), mais aussi comme délégataires des aides à la pierre à titre subsidiaire.
 - Généraliser ce caractère subsidiaire (là où les EPCI ne sont pas compétents) ?
 - Etendre le statut d'AOH aux départements ?
- **Les régions** aujourd'hui très peu dotées compétences dans le champ du logement, mais en première ligne sur des questions comme le ZAN et plusieurs d'entre elles semblent souhaiter s'emparer plus largement de la question.
 - Les régions plutôt que les départements pour ce rôle de subsidiarité là où il n'y a pas d'EPCI en charge du sujet ?
 - Etendre le statut d'AOH aux régions ?
- Enfin, au-delà de ce cadre général, il sera nécessaire d'avoir des regards particuliers sur deux catégories de territoires dont les spécificités sont fortes :
 - **Les Outre-mer**
 - **L'Ile-de-France**

f) Pour quoi faire (la boîte à outils) ?

Parallèlement à ces questions sur les modalités et les institutions d'un processus décentralisateur, se pose évidemment la question concrète des compétences à acquérir ou à renforcer.

Le sujet n'a pas été beaucoup traité lors du tour de table, mais il devra l'être au cours des étapes suivantes. A ce stade, on peut sans doute identifier et soumettre à la discussion au moins quatre registres de « boîte à outils ».

- **Un renforcement / une extension / une généralisation des outils existants** : statut d'AOH à toutes les collectivités d'un certain niveau, généralisation à toutes les AOH de la délégation des aides à la pierre, insertion de l'ensemble des dispositifs financiers dans la délégation des aides à la pierre (MaPrimeRénov' notamment).
- Un accroissement des **pouvoirs normatifs, réglementaires et fiscaux**. La liste potentielle est longue, mais à titre d'exemple :
 - o Mise en place d'un encadrement des loyers sans solliciter l'accord de l'Etat
 - o Réglementation de la location touristique de courte durée (nuitées, quotas, compensation, fiscalité)
 - o Fiscalité du logement vacant et des résidences secondaires
 - o Modulations des normes de construction
 - o Modulation de plafonds de ressources et de loyers
 - o Etc.
- La question des **zonages** (voir à ce sujet le rapport du groupe de travail du CNH)
- Les modalités locales de mise en œuvre **du droit au logement et à l'hébergement**
 - o Garantie du DALO et du DAHO
 - o Les politiques de l'hébergement et du logement d'abord et leurs financements

g) Avec quels moyens ?

C'est l'une des questions centrales qui marquera le débat sur la décentralisation avec les collectivités et les parlementaires et qui, faute de réponse, pourrait le neutraliser.

Là encore, quatre types de pistes peuvent être soumis à l'échange, tous renvoyant à des difficultés techniques et des débats politiques importants.

- Quels financements existants de l'Etat et dédiés au logement peut-on imaginer de déployer dans les territoires ?
- Quels moyens d'Etat non spécifiquement dédiés au logement pourraient être transférés à des collectivités nouvellement compétentes (part de TVA, d'impôt sur le revenu...) ? Sous condition (soutien aux maires bâtisseurs...) ou non ?
- Imaginer la création d'un nouvel impôt résidentiel dédiés aux politiques urbaines et d'habitat ?
- Quelle contribution des acteurs économiques locaux à la production d'une offre de logement répondant aux attentes de leurs salariés sur le modèle du versement mobilité ?

2. Avancement du programme de travail

Programme d'auditions.

- Pour la séance du 15/12/2023, trois auditions de 30 minutes sont programmées
 - o **Le point de vue d'une AOH**. Audition de **Renaud Payre**, vice-président de la Métropole de Lyon. Le point de vue d'une AOH
 - o **Quelles décentralisations du logement pour les Outre-mer ?** Audition de **Michel Pelenc**, auteur du rapport du groupe de travail du CNH sur les Outre-mer
 - o **Le vocabulaire de la décentralisation. Le regard des juristes**. Audition d'**Alice Fuchs-Cessot**, juriste, maître de conférences à l'Université Paris 8 et de **Norbert Foulquier**, Professeur à l'Université Paris 1 sur
- Pour les séances suivantes, des contacts sont en cours avec :

- **L'assemblée des départements de France (ADF)** pour une audition de Michel Ménard – Président de Loire Atlantique et Président du Groupe de travail « Logement & Foncier »
 - **Intercommunalités de France** pour une audition d'un élu représentant d'une communauté d'agglomération, en même temps que Jérôme Baloge, président de Niort Agglomération, vice-président d'Intercommunalités de France et membre du groupe de travail.
 - **Une présidente d'une communauté de communes rurales** (Madame Sandra Lenouvel, présidente de la Communauté de communes du Kreiz Breiz – Côtes-d'Armor)
- D'autres contacts sont en cours (Thierry Repentin) ou en recherche d'interlocuteur (régions), tous les conseils en la matière seront bienvenus.

Echanges avec le Ministre et son cabinet

Une séance d'échange entre le Ministre Patrice Vergriete et l'ensemble des membres du CNH, portant spécifiquement sur le futur projet de loi et son volet décentralisation, est en cours de programmation pour le mois de décembre.

S'il s'avère qu'un autre moment d'échange sur les intentions du gouvernement était utile, Arnaud Cursente, directeur du cabinet du Ministre, nous donne un accord de principe pour une réunion ad-hoc à fixer courant janvier

Ajout d'une séance consacrée à l'Ile-de-France le 16/01/2024

Les très fortes spécificités de la situation francilienne nous ont semblé justifier l'ajout d'une réunion consacrée à l'Ile-de-France.

Celle-ci est programmée pour le 16 janvier 2024 à 14h

Elle est montée en partenariat avec l'AORIF et Intercommunalités de France

Son programme est en cours d'établissement, il sera communiqué ultérieurement.

Appel à contributions écrites

Le temps du groupe de travail étant très contraint et le nombre d'auditions limité, toutes les contributions écrites de membres du groupe venant éclairer tel ou tel sujet lié à nos préoccupations sont les bienvenues (une note de l'Anil est d'ores et déjà annoncée).

CNH**Groupe de travail territorialisation / décentralisation****Compte rendu synthétique de la séance n°2 du 15 décembre 2024**

Jean-Claude Driant

22 décembre 2023

La réunion du groupe de travail du 15 décembre 2023 a donné lieu à trois auditions dont les comptes rendus sont présentés ci-après.

En annexe figure la note préparatoire de Michel Pelenc qui vient préciser certains points du compte rendu.

Renaud Payre, vice-président de la Métropole de Lyon

Synthèse de l'audition menée le 15 décembre 2023 par le groupe de travail sur la territorialisation des politiques du logement du CNH

Quel contenu attendre des AOH dans le cadre d'une nouvelle loi ?

Après la loi 3DS, à la Métropole de Lyon, nous nous sommes dit que cela valait le coup de demander le statut d'AOH parce que nous nous doutions qu'il y aurait plus tard une nouvelle loi qui mettrait du contenu à ce statut d'AOH qui, dans ce premier temps, ne nous apporte rien.

La consultation sur les zonages qui s'est faite en trois jours à en plein été 2023 en apporte une illustration. A ce stade donc, nous ne voyons pas bien la différence, même si cela nous a permis de faire un plaidoyer sur les financements et d'avoir eu quelques échanges avec les représentants de l'Etat au cours de ces derniers mois.

1. La production comme nerf de la guerre : mieux financer et expérimenter

Il est nécessaire de relancer la production de logements, et de logements sociaux en priorité.

L'Etat s'est retiré des financements de l'aide à la pierre, donner plus de compétences aux AOH supposera de disposer de financements supplémentaires

Avant même de parler d'AOH, le contexte actuel de crise conduit à dire qu'il est absolument nécessaire d'aider les bailleurs sociaux à relancer la production de logement social alors que l'Etat s'est massivement retiré des aides à la pierre. Lorsque nous avons pris la délégation des aides à la pierre en 2005, nous étions à peu près à 50% de financement Etat et 50% de financement métropolitain. Aujourd'hui, le rapport est passé de un tiers Etat à deux tiers assumés par la métropole.

Si on délègue encore plus aux AOH, il ne faudra pas partir du *statu quo*, il faudra obtenir des financements plus importants.

L'essentiel de la demande relève des PLA-I et des PLUS. Les logements intermédiaires (PLS, LLI, Pinel) ne correspondent pas à la demande.

Aujourd'hui la politique du logement centrée sur des outils de défiscalisation pose des problèmes. Les produits que cela génère ne répondent pas à la demande. La demande est aujourd'hui concentrée sur le PLA-I et le PLUS. Le PLS ne correspond pas non plus à la demande. La preuve en est que nous avons beaucoup de mal à les attribuer en CALEOL. Le locatif intermédiaire (LLI) ne correspond pas non plus aux attentes de 60 à 70% de la demande des ménages dans nos territoires métropolitains tendus.

Le dernier rapport d'Oxfam montre que les 11 milliards d'euros consacrés à des formes de défiscalisation auraient pu trouver de bien meilleurs résultats s'ils avaient été investis dans du logement social.

Quelles conditions pour accroître les prérogatives des AOH en matière de production ?

Il faudrait tout d'abord assurer une véritable programmation pluriannuelle des crédits Fnapp pour éviter les problèmes de fin d'exercice qui sont des pertes de temps et d'énergie.

C'est l'AOH qui serait la mieux placée pour définir les objectifs de production. Nous sommes mieux placés que l'Etat pour le faire. Nous avons un ensemble d'outils d'observation et d'analyse et une expertise considérable héritée de la Communauté urbaine et de l'agence d'urbanisme qui nous permettent d'avoir une bonne appréciation des besoins sur notre territoire. Nos relations avec les communes nous y aident aussi. Ce n'est peut-être pas le cas de toutes les métropoles.

Il faut absolument nous permettre d'expérimenter

Par exemple, nous souhaiterions pouvoir cumuler les aides à la pierre du PLA-I avec les aides de l'Anah. Il faudrait pouvoir faire du PLA-I-Anah. Une part croissante de la production part de l'existant. Il faut que nous puissions partir d'immeubles insalubres, dégradés, dont les propriétaires ne parviennent pas à faire les travaux pour en faire du logement locatif social en cumulant Anah et aides à la pierre. Nous souhaitons très vivement pouvoir expérimenter ce type de dispositif.

Nous souhaiterions aussi pouvoir expérimenter quelques ajustements locaux de la loi SRU. Nous en défendons pleinement les principes « sacrés » mais, par exemple, on a mal intégré le BRS dans le décompte des obligations SRU.

Donner plus la main aux AOH sur la mise en œuvre des obligations SRU

L'application de la loi SRU pourrait être plus nettement déléguée à l'AOH. Nous avons aujourd'hui quatre communes pour lesquelles la préfète a repris la délivrance des permis de construire. Dans l'application actuelle de la loi, c'est légitime, mais on peut aussi considérer que c'est notre travail d'AOH d'accompagner les communes qui sont en deçà de leurs objectifs en amont des permis de construire pour essayer de dégager des fonciers en priorité dans ces communes qui sont à la fois carencées et privées de permis de construire.

Par ailleurs, il va nécessairement falloir une adaptation de la loi SRU face au développement du bail réel solidaire. L'essentiel des signataires de BRS relèvent de la cible de revenus du PLUS. Cette accession sociale à la propriété ne relève pas d'une équivalence avec le PLS. Il faut donc que le BRS soit comptabilisé en donnant plus de souplesse. Ce produit fonctionne aujourd'hui très bien. Il ne faut pas baisser les bras sur les objectifs PLA-I sur lesquels doit reposer le concept de carence et les sanctions qui vont avec. Mieux tenir compte du BRS permettrait de ne pas sanctionner des communes qui respecteraient leurs engagements en matière de PLA-I mais qui, parallèlement, développeraient le BRS qui trouve plus d'acquéreurs que le PLS ne trouve de locataires.

Gestion déléguée des crédits de l'Anru

On pourrait aller vers une gestion déléguée des crédits de l'Anru. A ce jour, nous sommes plutôt entravés par la complexité des procédures, notamment pour la comptabilisation des objectifs de reconstitution de l'offre.

L'accompagnement financier de l'AOH

Si on veut véritablement accroître les moyens d'intervention des AOH, il faut leur apporter des moyens financiers supplémentaires. Si une partie de la production va basculer vers l'action sur l'existant, il va falloir accroître les moyens de préemption. Depuis 2020, la Métropole en est à 40 millions d'euros annuels de budget dédié à la préemption pour faire du locatif social. On n'avait

jamais atteint ce niveau. On pourrait aller encore plus loin car nous avons beaucoup de dossiers dans les tuyaux, mais les moyens nous manquent.

Si nous voulons faire des PLA-I-Anah, freiner la gentrification, produire la ville sur la ville, notamment dans le cœur des métropoles denses, il faudra vraiment plus de moyens.

2. La Réhabilitation : délégation pleine des crédits de l'Anah

Ce n'est pas nouveau, nous avons déjà porté ce sujet auprès des ministres successifs : nous voulons la délégation pleine et entière des crédits de l'Anah, y compris pour MaPrimeRénov.

Plus de 70 millions d'euros ont été dédiés au programme Ecoréno'v, avec un objectif dans notre schéma directeur des énergies à l'horizon 2030 de 100 000 logements éco-rénovés. C'est le signe d'une forte volonté de notre part. Nous aurions une plus grande force de frappe avec une délégation pleine et entière des crédits de l'Anah allant au-delà de ce qu'est aujourd'hui la délégation des aides à la pierre. Si nous voulons affecter efficacement les aides en fonction des besoins des territoires, notamment pour les copropriétaires modestes, il faut que nous en ayons une maîtrise complète et sans attendre la complexité des prises de décisions des copropriétés.

Nous avons un très bon outil de suivi des copropriétés avec un système d'information géographique de veille à l'adresse qui nous donne une image en temps quasiment réel des besoins des copropriétés du territoire.

3. Intervention sur les marchés et lutte contre la financiarisation du logement

Maîtriser les conséquences sociales de l'intervention de fonds d'investissement

C'est un sujet très vaste. Depuis le début de notre mandat nous sommes confrontés à la pression de fonds d'investissement notamment dans les quartiers centraux, mais aussi, plus récemment, sur tous les types d'immeubles et de localisations.

Ces fonds évincent les occupants, rénovent et font de belles culbutes financières que nous ne parvenons pas à maîtriser. Nous avons proposé l'idée de faire des secteurs de mixité sociale à l'échelle de l'immeuble ; on nous a rétorqué, sans doute à juste titre, que c'était une entrave au droit de propriété.

Nous n'arriverons sans doute pas à les maîtriser totalement, mais nous essayons d'avancer en proposant à ces investisseurs de faire systématiquement une part de logements locatifs sociaux lorsqu'ils revendent à la découpe. Mais il nous manque les outils juridiques pour cela, notamment en matière de capacité de préemption et d'action foncière.

Plus de capacité d'initiative pour l'encadrement des loyers

Nous avons mis en place un encadrement des loyers à Lyon et Villeurbanne, mais la définition même des territoires d'application devrait revenir à l'AOH. Pour nous, des communes comme Caluire et Oullins, qui ont des transports collectifs de qualité et où le marché locatif est tendu devraient pouvoir justifier l'encadrement des loyers. Nous n'avons pas pu les retenir du fait de considérations techniques sur les critères d'éligibilité. Les AOH devraient pouvoir expérimenter librement les territoires d'application du dispositif.

Encadrement des meublés de tourisme

Il faudrait plus de liberté de fixation des périmètres d'application des mesures d'encadrement des locations meublées de tourisme et pas seulement dans les communes de plus de 200 000

habitants où c'est actuellement possible. Pour nous, à ce jour, seule Lyon est éligible alors que des communes comme Villeurbanne ou Oullins peuvent être également touchées. Il faudrait donner la main à l'AOH pour appliquer l'encadrement sur l'ensemble des territoires où cela s'avère pertinent.

Il faudrait aussi ouvrir une possibilité d'adaptation de la fiscalité notamment pour l'abattement sur les meublés de tourisme et il faudrait que les recettes liées à cette activité viennent dans les caisses de l'AOH.

4. Les politiques d'attribution, le Dalo et la « ligne rouge » de l'hébergement

Au moment du congrès de l'USH en octobre 2023, des inquiétudes ont pu apparaître sur la perspective d'un retour en force du « dialogue maire-préfet » en matière d'attribution des logements sociaux, alors que ces dernières années ont été marquées par des avancées significatives en direction d'une métropolisation des stratégies en la matière, en faveur d'une plus grande justice sur les territoires. Ce serait une catastrophe de revenir à un pouvoir communal sur le sujet. Il n'y aurait plus de solidarité territoriale.

Il faut conforter l'AOH en tant que cheffe de file de cette politique, garante d'une approche globale de la question.

Pourquoi pas le Dalo ?

Faut-il aller plus loin ? Par exemple pour les publics prioritaires. Aujourd'hui dans la métropole, le Dalo ne fonctionne pas assez bien. L'AOH aurait probablement de bonnes raisons de monter en compétence avec ses outils de suivi et de connaissance de la demande des publics prioritaires.

Mais cela supposerait d'avoir plus de droits de réservation. La gestion en flux ne nous satisfait pas totalement car elle ne nous donne pas assez de droits de réservation.

Le pilotage de la Cil pourrait nous être totalement transféré même si la métropole y joue déjà un rôle important. Ce serait faire rentrer dans le droit ce qui existe déjà dans les faits.

La « ligne rouge » de l'hébergement

Cela peut paraître paradoxal dans la mesure où depuis 2020 nous avons considérablement augmenté les moyens de ce que nous appelons notre politique « d'hospitalité ». Ce n'est pas un problème de volontarisme (la Métropole est passée de 40 mises à l'abri en 2019 à 2 800 en 2023). Mais l'hébergement doit rester une compétence de l'Etat parce que ce secteur est entièrement lié à une politique migratoire qui est une compétence de l'Etat et doit le rester.

On ne peut pas demander une telle compétence qui serait un piège absolu. Chacun doit prendre ses responsabilités. S'il le faut, nous nous battons sur ce sujet.

5. Le financement

Une AOH comme la Métropole de Lyon est assez agile pour prendre toutes ces compétences. Elle a cette ancienneté liée à l'action historique de la communauté urbaine et l'acquisition des compétences du département lui a permis d'avoir une compétence véritable sur le volet social des politiques du logement. Il ne manque que l'attribution des permis de construire.

Sur le papier, nous pouvons imaginer d'y aller. Mais on ne peut pas parler d'autorité organisatrice si on ne parle pas de recette.

L'hypothèse de la Peec et d'une relation plus forte avec les partenaires sociaux

Naturellement, la première chose qui vient à l'esprit serait de pouvoir mobiliser une partie de la Participation des employeurs à l'effort de construction (Peec). On voit bien à quel point c'est compliqué, d'autant qu'on a besoin d'Action Logement. Il faudrait sans doute attacher à l'AOH des instances paritaires. La métropole a besoin d'intéresser un peu plus les salariés et les employeurs à la politique locale du logement et de les associer à un certain nombre de choses telles que les modifications du PLUH, l'avancement du programme Anru, etc. Ces choses pourraient avancer avec un dialogue plus direct entre la métropole et les représentants des salariés et des employeurs.

Inventer une fiscalité nouvelle

Mais, plus globalement, pour développer les AOH, il faut inventer une fiscalité nouvelle. Soit en passant par une réforme de la taxe foncière, soit avec une forme nouvelle. En tout cas, on ne pourra pas le faire à moyens constants. Si l'Etat se dépossède de compétences, il faut qu'il en tire les conséquences. Sinon, nous ne l'accepterons pas. Il faudra soit une fiscalité propre, soit une dotation étatique, mais notre préférence irait évidemment à une fiscalité propre afin de ne pas être soumis à une redéfinition régulière de la position de l'Etat.

Les échanges consécutifs à l'intervention

Jean-Baptiste Heyraud (DAL)

- Quelle perspective de prise en charge par la métropole de la réquisition, compétence actuellement détenue par l'Etat ?
- Attention, parmi les personnes sans-abri il n'y a pas que des migrants ou des réfugiés. Cette question n'est donc pas intégralement liée aux politiques migratoires.
- Attention au BRS ; les plafonds de revenus sont quand même supérieurs à ceux du PLUS et même du PLS, la cible renvoie aux classes moyennes aisées ; ce n'est pas vraiment la même.

Renaud Payre : Oui, il faut rendre possible la réquisition dans certaines conditions pour lutter contre le logement vacant. La métropole de Lyon a fondé, avec celle de Strasbourg et d'autres agglomérations, une association de collectivités engagées contre le logement vacant. Nous avons par exemple lancé une démarche avec un courrier aux propriétaires et nous n'avons reçu que 25% de réponses. La réquisition n'est pas la seule solution ; il y a une partie de la vacance qui relève de propriétaires modestes qui n'arrivent pas à faire les travaux qui permettraient de remettre sur le marché leurs logements. Il faut d'abord être incitatifs (par exemple via le PLAI-Anah). Mais dans les cas plus difficiles, ouvrir la réquisition aux AOH serait tout à fait intéressant.

D'accord évidemment sur le fait que le sans-abrisme ne peut pas se réduire aux personnes migrantes, mais notre dialogue avec l'Etat sur le sujet butte constamment sur ce point, tout comme nous sommes mécontents de la façon dont l'Etat pilote le logement d'abord. Mais la question de l'hébergement en tant que tel butte régulièrement sur la question des personnes sans droits ni titres.

Sur le sujet du BRS, le plafond de revenu est quasiment le même que celui du logement social et nous avons 55% des premiers BRS signés sont en dessous des 60% des plafonds PSLA. Ils sont donc bien éligibles au logement social. Ça ne veut pas dire que le BRS doive se substituer au

PLUS, mais pour des communes réticentes à accueillir du logement social, le BRS peut contribuer à débloquer les situations. Les modalités actuelles de comptabilisation du BRS dans la loi SRU sont imparfaites. Aucun doute sur le fait que la priorité soit de faire des PLA-I et des PLUS et qu'il faille pénaliser celles qui n'atteignent pas leurs objectifs.

Thierry Asselin (USH)

- Il faut faire attention à la perspective de rouvrir politiquement le dossier de la loi SRU. C'est risqué parce que ça peut être l'occasion d'attaques sur les principes mêmes du dispositif.
- Il faut considérer le BRS comme complémentaire du locatif. Attention à ne pas le substituer au PLUS. Ce n'est quand même pas la même chose. Le BRS, mal géré, mal encadré, peut tout à fait contribuer à la financiarisation du marché du logement. Il faut bien évaluer comment les choses se passent, comment on sort du BRS. L'engouement est positif, mais ne va pas toujours dans le bon sens.
- Sur le Dalo, on sent que c'est une question que se pose l'Etat en ce moment. L'USH a toujours soutenu l'idée que l'EPCI est le bon niveau pour la gestion de la demande et des attributions. Mais si l'AOH devient garante, pourrait-elle être condamnée comme l'est l'Etat aujourd'hui, en cas de non-respect du Dalo ? Les AOH y sont-elles prêtes ?

Renaud Payre : Sur le Dalo, nous pouvons accepter de prendre le risque de l'amende, et nous sommes convaincus que nous aurions de meilleurs résultats si nous étions en première ligne. C'est peut-être un peu risqué, mais cela vaut la peine d'être fait.

Sur le BRS, voir plus haut.

Claire Delpech (Intercommunalités de France)

- Intercommunalités de France a pas mal contribué à la création de l'AOH, même si elle a été en partie vidée de son sens. Cette AOH renforcée que la Métropole de Lyon appelle de ses vœux serait-elle ouverte à toutes les métropoles ou encore à d'autres niveaux d'EPCI ? Est-ce que ça serait une option pour des intercommunalités intéressées ou une généralisation ? Ces compétences seraient-elle « à la carte » ou en bloc ?
- Sur la question de la fiscalité, nous avons regretté la disparition de la taxe d'habitation, mais on voit bien que si on veut rebâtir une fiscalité résidentielle, on aurait du mal à le faire si on retient le principe d'intercommunalités « un peu patchwork » très hétérogènes en matière de compétences.

Renaud Payre : Effectivement, nous aurions tendance à préférer une formule « à la carte », mais sommes conscients du fait que si cela se fait ainsi, il sera plus difficile d'envisager une fiscalité nouvelle.

Plus largement, toutes les métropoles ne sont sans doute pas capables d'être AOH. Donc il faut garder un filtre, certaines n'ont même pas la délégation des aides à la pierre, il faut donc maintenir une procédure d'agrément. Et à partir du moment où l'agrément est donné, il faut absolument avoir cette fiscalité nouvelle réservée aux AOH. Cela incitera peut-être les collectivités à se renforcer en moyens humains pour pouvoir porter ces politiques à l'échelle locale.

Il faut garder le terme d'AOH, maintenir le principe d'un agrément, et passer à l'étape suivante avec des moyens.

Michel Pelenc – Synthèse des apports du rapport du CNH de juin 2023 au questionnaire sur la décentralisation des politiques du logement dans les Outre-mer.

Rappel des deux phrases mises en exergue du rapport et qui résument beaucoup des problématiques des Outre-mer

Gouverner, c'est d'abord loger son peuple (Abbé Pierre)

Tout ce que vous faites pour moi sans moi vous le faites contre moi (Gandhi)

1. Le constat : la pauvreté

Le premier constat : l'importance de la pauvreté. Dans ces territoires, l'offre de logement doit apporter des solutions face à cette grande pauvreté, notamment illustrée par la forte proportion d'enfants vivant dans une situation de pauvreté monétaire. Il faut souligner par ailleurs que 50% des familles sont monoparentales, que les taux de chômage sont très élevés et que les PIB régionaux sont très inférieurs à ceux de la métropole.

Face à cela le coût de la vie est plus élevé qu'en métropole. L'alimentation est entre 20 et 30% plus chère et les loyers sont à peu près équivalents à ceux des grandes villes de l'Hexagone. Même les logements sociaux (15% du parc total contre 17% en métropole) sont plus chers du fait de coûts de production plus élevés, alors que 80% de la population sont éligibles au logement social (contre 65% en métropole).

Les conditions d'habitat dans le parc privé, en l'absence de politique spécifique, sont très dégradées, avec un parc en mauvais état, un taux de suroccupation très élevé, 14% de logements vacants, parmi lesquels une forte part de vacance structurelle de plus de deux ans. Ce parc, ses propriétaires, son fonctionnement, sont par ailleurs très mal connus. Pour faire le rapport du CNH, aucune étude sur le sujet n'a été identifiée. Ces lacunes de la connaissance ne facilitent pas l'élaboration d'une stratégie sur le sujet.

S'ajoute à cela le fait que ces territoires sont en première ligne pour le changement climatique : augmentation des températures, érosion des côtes, etc. Des déplacements de villages sont, par exemple, en cours en Nouvelle Calédonie, aux Antilles, à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il faut souligner aussi la forte prégnance de l'habitat précaire. Dans les collectivités d'Outre-mer (COM), notamment en Polynésie, on observe une très forte présence des bidonvilles (20% des polynésiens vivent dans des bidonvilles). 4 000 personnes vivent dans des squats en Nouvelle Calédonie. A Saint-Martin, après le cyclone Irma, malgré les travaux de reconstruction, il reste une population importante qui vit dans des conditions très précaires. Au total, dans les Outre-mer, il y a encore environ 400 000 personnes qui vivent dans un habitat de fortune dont de nombreux enfants. Il y a un déni français sur cette question des bidonvilles en Outre-mer. On en a parlé ces derniers mois à propos de l'opération qui a été menée à Mayotte, mais avant cela on n'en parlait pas.

2. Un système d'intervention sur l'habitat inadapté

La colonne vertébrale du système d'intervention sur l'habitat dans les Outre-mer est la ligne budgétaire unique (LBU).

La LBU et les insuffisances du logement très social

Lors de la réforme « Barre » de 1977, la métropole est passée d'une logique d'aide à la pierre à une logique d'aide à la personne mais, dans les Outre-mer, compte tenu du retard de production accumulé, on est resté à une dominante d'aide à la pierre. Il fallait conserver cette logique.

La LBU a été gérée jusqu'en 1998 par le ministère en charge du logement, puis est passée sous la responsabilité du ministère des Outre-mer (MOM). C'est le résultat du constat qu'une gestion de la LBU dans le cadre d'un ministère de droit commun n'était toujours pas suffisamment efficace. Il fallait une énergie spécifique pour répondre aux besoins très sociaux de ces territoires.

L'offre de logements très sociaux (LLTS, équivalent du PLA-I) reste toutefois très insuffisante, elle ne correspond qu'à environ 15% de l'ensemble du parc social, alors que 70% des demandeurs inscrit dans le fichier relèvent de ce statut très social.

Les agences de l'Etat

A côté de cette LBU qui traite du logement social, du logement intermédiaire, des EHPAD, des maisons relais et des résidences sociales, toutes les agences nationales (Anah, Anru, ANCT), la Dihal et Action Logement sont présents dans les Outre-mer. S'y ajoutent les mécanismes économiques de défiscalisation.

L'accession sociale à la propriété en panne

L'accession sociale à la propriété est culturellement très importante dans ces territoires. Elle a été très fortement perturbée par la suppression de l'APL accession. Un système équivalent a été remis en place en 2020 dans les Outre-mer, mais le redémarrage est très lent.

L'amélioration du parc privé très en retard

Il n'y a aucun plan de mise à niveau du parc privé en matière de performance énergétique. Suite à une décision du comité interministériel des Outre-mer (CIOM) en juillet 2023, le DPE opposable ne sera effectif dans les Outre-mer qu'en 2028 dans les DROM et 2030 à Mayotte. En l'absence de DPE, on ne peut pas mesurer les gains de la rénovation et donc les dispositifs liés à MaPrimeRenov' ne seront pas encore disponibles en 2024. Dans ces territoires, les aides disponibles sont donc nettement moins importantes qu'en métropole (17 à 18 000 € contre jusqu'à 60 000 € en métropole aujourd'hui).

Le CIOM de juillet 2023 a acté le fait que les aides de l'Anah passent de 35% à 50%, mais l'aide est plafonnée à 1000 €/m². Dans ces conditions, le changement de taux d'aide ne change rien en réalité. C'est inadapté aux situations locales.

Les deux premières Opah copropriétés n'ont été lancées qu'en 2022.

Le développement insuffisant des structures d'hébergement

L'APL-foyer n'a été mise en place dans les Outre-mer qu'en avril 2023, ce qui a neutralisé durablement le modèle économique des foyers de jeunes travailleurs et des maisons relais.

L'absence de traitement global du problème des bidonvilles

La DIHAL a sorti en 2022 une instruction pour organiser le traitement des bidonvilles en métropoles. 15 000 personnes y vivent dans 500 à 600 bidonvilles. Sur la base de cette instruction, un traitement global de ces situations est engagé (santé, emploi, logement...). Paradoxalement, là où 400 000 personnes sont concernées, dans les Outre-mer, cette instruction n'est pas en vigueur.

On le voit à travers ces quelques exemples, la plupart des mécanismes de ce système d'intervention sur l'habitat apparaissent inadaptés aux enjeux des Outre-mer. Les Outre-mer constituent en quelque sorte une caricature des incapacités de l'Etat à adapter ses politiques aux besoins de la diversité des territoires.

3. Les politiques locales et l'Etat : un dialogue de sourds ?

L'intercommunalité dans les Outre-mer fonctionne différemment de la métropole car les communes y sont plus importantes, ce qui motive les réticences à l'égard des EPCI, par exemple en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Un déficit de stratégies locales

Tous les territoires n'ont pas de PLH ou de PLU et même quand il y en a, on constate d'importantes difficultés de mise en œuvre. Il n'y a pas de Plan départementaux de l'habitat (PDH), et aucune délégation des aides à la pierre. Les gens ne savent pas ce que c'est.

Il y aurait pourtant besoin d'avoir des programmations territoriales plus claires en y associant les collectivités territoriales. De fait, la programmation de la LBU est principalement élaborée entre l'Etat et les bailleurs, sans intervention des collectivités. C'est un simple dialogue de gestion, pas une stratégie de développement.

Les faiblesses de l'accompagnement des ménages pour l'accès aux droits

Il y a aussi un problème d'accompagnement des ménages. Non seulement ils sont très mal solvabilisés par le système d'allocation logement, mais ils rencontrent plus globalement un problème d'accès à leurs droits. Ils sont très peu accompagnés dans leurs démarches, notamment en lien avec le numérique. Par ailleurs, le Dalo est très mal mis en œuvre, voire pas du tout à Mayotte.

Les Outre-mer perçus par les élus comme les grands oubliés des politiques nationales

Les élus des Outre-mer se sentent les grands oubliés des politiques nationales. Certains revendiquent un Plan Marshall. Il y a une nécessité de rattrapage très fort car il y a au moins trente ou quarante ans de décalage avec les conditions d'habitat en métropole. Les entretiens menés avec les élus montrent qu'ils sont furieux. Ils ont l'impression que des politiques inadaptées se déversent sur leurs territoires sans qu'ils puissent se faire entendre. Rien de ce qu'ils disent ne revient vers eux.

Ils demandent un pilotage partenarial des politiques de l'habitat entre l'Etat et les collectivités. « *Le temps des démarches descendantes est révolu ; ça suffit !* ». Ils ne veulent plus de copier-coller avec l'hexagone, « *ça ne marche pas* ».

La boîte à outils proposée par l'ANCT est trop complexe. En Nouvelle Calédonie, on dit qu'« *il faut se décarboner l'esprit* » en inventant des boîtes à outils qui soient propres aux territoires. Le maire de Fort-de-France dit qu'il a mobilisé toute la boîte à outils, mais que les résultats ne sont pas là

« c'est moi qui suis décrédibilisé, je suis en difficulté car j'ai promis des choses et ça ne fonctionne pas ».

On constate donc globalement un problème d'inadaptation de l'outillage aux réalités des territoires. Les institutions semblent sourdes. Par exemple, l'Anah est présente dans les Outre-mer depuis 1990, mais ne semble pas en mesure de faire efficacement remonter les besoins et d'adapter ses procédures faites pour les 97% de français qui vivent en métropole. Il faut une politique d'adaptation complète pour les 3% qui vivent dans les Outre-mer.

Les élus veulent une territorialisation et une co-construction des politiques de l'habitat pour que chaque acteur y prenne sa part.

Les insuffisances des ingénieries nationales et locales

Il y a dans les Outre-mer une défaillance généralisée en matière de compétences et de moyens d'ingénierie. Le ministère des Outre-mer lui-même est une toute petite structure. Au sein des agences nationales il y a des chargés de mission à temps partiel avec un très fort turn-over. Cela pose un problème global d'organisation de la représentation des Outre-mer dans l'organisation des politiques publiques nationales. Faut-il deux ou trois personnes qui s'en occupent dans toutes les administrations ou rassembler tout le monde dans une institution unique ? A ce jour, l'Etat a fait le choix de conserver des représentations dispersées. Il en résulte un manque de synergie.

Un certain nombre de choses bougent quand même. La LBU a augmenté de façon significative, les programmes Action Cœur de Ville et Petite Ville de Demain vont plutôt dans le bon sens, on met en place des chefs de projet qui renforcent les ingénieries locales.

Mais globalement, le déficit en ingénierie reste généralisé, tant dans les services de l'Etat que dans les collectivités.

4. Ce que propose le rapport du CNH sur ces sujets

Le rapport du CNH propose de construire un plan territorialisé stratégique de rattrapage. On ne peut pas se contenter de la persistance d'un tel manque d'équité entre les Français.

Il faut aussi mettre en place une programmation de la LBU avec des indicateurs de qualité, ce qui n'est pas le cas à ce jour (rien de comparable par exemple avec les indicateurs du FNAP ou de l'ANAH par exemple, même s'ils sont imparfaits).

Il faudrait créer un établissement public qui puisse gérer l'ensemble des crédits, avec un pilotage tri-partite comme l'Anah (Etat, collectivités, personnalités qualifiées) avec un pilotage et un président ultramarin. Il faut mettre de l'argent dans l'ingénierie.

Sur cette base d'organisation, il faut mobiliser toute la boîte à outils : les Schémas d'aménagement régional (SAR), les PLH, les conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH), le PDALHPD, etc., et créer des comités d'exécution des crédits pour vérifier que les choses qui sont prévues se font effectivement.

Il faudrait aussi améliorer la représentation des Outre-mer dans les agences de l'Etat afin de faire valoir leurs enjeux spécifiques. Le MOM est représenté à l'Anah.

5. Ce que la Constitution permet est insuffisamment financé

L'art. 73 de la Constitution permet aux départements et régions d'Outre-mer de prendre une habilitation sur certains sujets. La Guyane et la Martinique par exemple l'ont fait sur les politiques d'économie d'énergie, mais ces politiques coutent de l'argent et ne donnent pas lieu à des transferts financiers.

L'art. 74 traite des Collectivités d'Outre-mer (COM) qui sont en charge des politiques de l'habitat et de l'urbanisme. Cette compétence n'est pas suffisamment accompagnée par un transfert de moyens financiers. De plus, ils ont peu d'outils statistiques et leurs boîtes à outils juridiques et institutionnels sont trop faibles. Il n'y a aucun corpus juridique dans les COM pour lutter contre les bidonvilles. Là encore, l'ingénierie des institutions nationales serait fort utile pour accompagner ces collectivités en leur proposant des outils adaptés et simplifiés.

La discussion

Philippe Clémandot (Fédération des EPL)

L'impossibilité d'atteinte des objectifs de production de logements sociaux et très sociaux ainsi que la réhabilitation du parc existant provient, au cours des différents Plan logement Outre-mer (Plom) successifs, d'une fixation restreinte d'objectifs trop souvent quantitatifs par l'administration centrale dans son dialogue avec les représentants de l'Etat déconcentré (préfecture et DDT).

Ces objectifs ne sont jamais atteints et probablement difficilement atteignables car ils ne prennent pas en compte les capacités réelles de réalisation des opérateurs locaux (aménageurs et bailleurs sociaux tout statut confondu) mais aussi un véritable engagement contractualisé avec les collectivités locales (bloc communal en particulier) qui restent souvent en retrait vis-à-vis de l'Etat même si elles sont particulièrement revendicatrices en termes de liberté et de moyens supplémentaire à leur accorder (paradoxe).

En ce qui concerne les déficits d'ingénierie, c'est une contrainte pour tous : Etat, DDT, collectivités locales mais aussi opérateurs : aménageurs et bailleurs, promoteurs et bet/archi du secteur privé.

Des progrès peuvent être espérés. Dans le cadre du comité de pilotage du Plom, on parle désormais d'une territorialisation. Il reste toutefois beaucoup à faire. Par exemple, lors des échanges du comité de pilotage de préparation du Plom3, on a beaucoup parlé des particularités des territoires sans mentionner ce qu'attendent les élus locaux. L'Etat fait le constat d'un échec du Plom2 lié à l'insuffisante consultation des élus et il semble pourtant qu'on recommence de la même façon pour le PLOM3. On territorialise les objectifs, certes, mais ce sont les préfets et les DDT qui parlent.

Claire Guidi (FFB)

Le Plom3 dont on parle n'est pas un plan de décentralisation, même si la territorialisation est importante. Nous défendons depuis le début l'idée de prendre mieux en compte les spécificités et les enjeux très différenciés selon les territoires. Or, à chaque fois on semble considérer les choses comme un tout. Ne faut-il pas que le rapport du groupe de travail prévoie un encart sur des recommandations pour l'Outre-mer ? En plus, le Plom ne concerne pas tous les Outre-mer alors que, par exemple, tous sont d'une façon ou d'une autre concernés par une problématique de résilience liée au changement climatique.

A l'inverse, il y a aussi des choses à apprendre sur ces territoires pour la métropole, par exemple sur les techniques du bâti tropical compte tenu du réchauffement à venir.

Réponse : il faudrait une note pour février ou mars sur ce sujet car le Plom3 se prépare pour juillet 2024.

Jean-Baptiste Heyraud (DAL)

Nous rejoignons le constat dramatique, mais cette question de territorialisation nous interpelle fortement car elle a été très mal faite. C'est une territorialisation au rabais. C'est un piège qui pourrait s'avérer terrible aussi en métropole. Il faudra tirer les leçons de ces politiques.

Audition d'Alice Fuchs-Cessot, maîtresse de conférences de Droit public à l'Université Paris 8, Membre du Serdeaut de l'Université Paris 1 – le 15 décembre 2023

Un glossaire des termes classiquement utilisés à propos de la territorialisation et de la décentralisation appliquée au logement.

La territorialisation est un terme qui n'a pas de fondement juridique, il vient plutôt de la science politique. Il ne relève donc pas du droit.

Nous pouvons commencer par les trois notions figurant dans l'intitulé de la loi 3DS.

1. Les termes de la loi 3DS

La décentralisation territoriale est un système d'administration par lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par le biais d'organes délibérants élus. Ces collectivités exercent sous le contrôle de l'Etat des compétences qui leur sont propres et qui leur sont conférées par la loi.

En droit, ce que l'on entend par compétence, c'est le titre à agir qui est accordé par la loi (ou par un décret) à une autorité administrative.

En France, la décentralisation a toujours été conçue comme un complément à la politique de déconcentration.

La déconcentration est une technique d'administration du territoire français qui permet à l'Etat d'exercer son autorité du centre vers des circonscriptions locales au sein desquelles sont implantés des services déconcentrés chargés de le représenter.

Le couple décentralisation/déconcentration est une originalité française. C'est la Constitution qui impose ce système. Les préfets y sont reconnus, ainsi que l'existence des collectivités. Pour autant, ce que la Constitution n'impose pas, ce sont les compétences, c'est-à-dire les matières sur lesquelles des éléments de ce couple exercent ses responsabilités. Ces compétences relèvent du législateur pour la loi ou du premier ministre en matière réglementaire.

Troisième terme présent dans l'intitulé de la loi 3DS : **la différenciation**. Il s'agit d'une technique juridique qui vise l'existence de compétences différenciées selon les autorités administratives et/ou de règles différenciées selon les territoires. Elle s'exerce sans limitation de durée, à la différence de l'expérimentation (voir plus bas). Par exemple, toutes les communautés de communes n'ont pas les mêmes compétences puisque certaines d'entre elles sont facultatives et optionnelles. De même, les AOH sont un label accordé à certains EPCI qui sont dotés de compétences supplémentaires différentes de celles des EPCI qui n'ont pas le label. La différenciation territoriale peut renvoyer à la faculté d'adapter localement une règle nationale ou de créer une règle locale »

Ce terme de différenciation territoriale a été mis en avant par la loi 3DS. La notion a été consacrée dans le droit positif dans le cadre du Code général des collectivités territoriales, mais d'un point de vue juridique il est tout sauf nouveau. On faisait de la différenciation depuis bien longtemps, sans forcément le dire. Le droit français le permet, il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à la différenciation à condition de respecter le principe d'égalité tel qu'entendu par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat.

2. L'expérimentation

Un autre terme revient souvent ces dernières années : **l'expérimentation**.

Lorsqu'on parle d'expérimentation territoriale, il importe de distinguer ce que l'on peut appeler des vraies et des fausses expérimentations. Dans les deux cas, il y a l'idée de tester un nouveau moyen d'action pendant une durée limitée avant de décider de le pérenniser ou non.

D'un point de vue purement juridique, l'expérimentation est une technique qui consiste à accorder une compétence nouvelle à une autorité, par exemple à une collectivité territoriale, et à appliquer une législation ou une réglementation nouvelle sur seulement quelques territoires et pendant une durée limitée et encadrée juridiquement, afin d'en vérifier la pertinence. L'expérimentation peut permettre de déroger au droit en vigueur.

En l'état du droit, à l'issue de l'expérimentation, trois voies sont ouvertes :

- soit la mesure est abandonnée,
- soit elle est généralisée sur tout le territoire,
- soit elle n'est pérennisée que sur une partie du territoire. Cette dernière option n'est possible que depuis la loi organique du 19 avril 2021⁸. C'est ce qui fait que depuis cette date une expérimentation peut devenir une différenciation, ce qui n'était pas envisageable avant 2021.

Il existe deux types d'expérimentations.

- Celles qu'on appelle les expérimentations de l'Etat, qui sont prévues par l'article 37 de la Constitution. Par-là, l'Etat peut autoriser les préfets et tous les organismes qui sont sous son contrôle à procéder à des expérimentations
- Celles des collectivités territoriales, qui sont organisées dans le cadre de l'article 72.

Et puis, il y a aussi les fausses expérimentations, c'est-à-dire celles qui ne sont pas encadrées juridiquement et qui se déroulent dans le respect du droit en vigueur. Il y en a beaucoup. C'est le cas lorsqu'une collectivité ou un préfet teste une nouveauté dans le cadre légal en vigueur, en utilisant les marges de manœuvre qui lui sont octroyés par le droit en vigueur. C'est le cas par exemple de la façon dont l'encadrement des loyers est pratiqué à Bordeaux.

Il n'existe pas, en l'état actuel du droit, un droit pour les collectivités, ni pour les préfets, à recourir à l'expérimentation et à la différenciation. Pour mener une vraie expérimentation, il faut qu'une loi ou un règlement organise le cadre de cette expérimentation. L'Etat central reste donc très présent sur ce sujet.

En 2021, les collectivités territoriales se sont vues reconnaître un droit à l'expérimentation, mais ce droit ne peut être mis en œuvre que si une loi le prévoit et qu'elles y candidatent. Par ailleurs, les expérimentations des collectivités territoriales ne peuvent être engagées que dans le respect de la Constitution et de la loi organique adoptée sur le fondement de l'article 72. Sur le fond c'est notamment le principe d'égalité qui doit être respecté, ce qui implique que ce sont les différences de contextes et de situations entre les territoires qui autorisent la mise en place de mesures différenciées. En effet, le principe d'égalité est entendu par la jurisprudence comme un principe « en creux » qui « *ne s'oppose pas* » à ce que le législateur ou - devant le Conseil d'Etat - l'autorité

⁸ Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution

investie du pouvoir réglementaire « *règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit* »

3. La distinction entre délégation et transfert de compétence.

La délégation de compétence est une technique d'administration par laquelle une autorité administrative délègue une de ses compétences à une autre autorité qui va l'exercer au nom de l'autorité délégante. C'est le cas par exemple pour la délégation des aides à la pierre. Les délégataires (département ou EPCI) l'exercent au nom de l'Etat qui reste le responsable juridique de la mise en œuvre de cette compétence.

Autre caractéristique de la délégation : elle est temporaire et nécessairement révocable.

La délégation procède d'un acte unilatéral pris par l'autorité délégante (une loi, un décret...). Il peut toutefois arriver que la délégation soit complétée par la technique du contrat qui vient préciser de quelle façon la compétence déléguée va être exercée. Dans le cas de la délégation des aides à la pierre, c'est bien la loi, via le CCH, fondement juridique du dispositif, qui prévoit la possibilité pour l'Etat de déléguer sa compétence, mais ensuite, elle est organisée via des conventions de délégation.

Le transfert de compétence, pour sa part, est une technique par laquelle une autorité administrative transfère sa compétence à une autre autorité administrative qui va désormais l'exercer en son nom propre. C'est définitif, sauf évidemment si on revient dessus par une modification de la loi.

Avec le transfert, on est au sens strict dans le champ de la décentralisation. Mais la décentralisation peut aussi s'accompagner de délégations de compétences.

Il en va de même pour la déconcentration qui peut aussi donner lieu à des délégation ou à des transferts de compétences au profit des préfets. C'est souvent dans ce cadre que l'on parle de territorialisation.

4. Les contrats

La contractualisation est une technique qui repose sur l'utilisation du modèle contractuel dans la mise en œuvre d'une politique publique. Là encore, du point de vue juridique, il faut distinguer les vrais et les faux contrats.

Les vrais contrats sont des actes par lesquels une autorité administrative passe un contrat avec une autre autorité administrative portant sur des engagements réciproques. L'exemple historique le plus classique est celui des Contrats de plan Etat-régions (CPER).

Ce sont aussi développés des faux contrats, que l'on appelle parfois dans la doctrine juridique des « contrats d'administration » qui vont expliciter les relations entre les services d'une même personne publique. C'est le cas par exemple entre les services de l'Etat ou, des contrats qui lient, à Paris, la mairie centrale et les mairies d'arrondissements : les « contrats de prévention et de sécurité d'arrondissement », qui permettent de définir les actions que la mairie centrale souhaite décliner dans les arrondissements et dans lesquels les contractants se mettent d'accord sur la façon de les mettre en œuvre. Ce sont des outils très utiles mais qui, juridiquement, ne sont pas des vrais contrats.

*

* *

En conclusion, toutes ces notions peuvent être rattachées à ce qu'on appelle la territorialisation, d'autant que dès que l'on parle de décentralisation, par définition, toute compétence est rattachée à un territoire, qu'il soit national ou local. La territorialisation renvoie ainsi à toutes les techniques juridiques qui permettent de rattacher des normes à des territoires.

C'est aux élus qu'il revient de décider au service de quelles politiques ils souhaitent utiliser tous ces instruments juridiques. Dans le cadre d'un projet de décentralisation, ils peuvent tous être mobilisés, mais au service de politiques qui doivent respecter le principe constitutionnel d'égalité.

Discussion

Michel Pelenc

A propos de l'Outre-mer. L'article 73 de la Constitution permet une habilitation pour certaines compétences par laquelle une collectivité négocie avec l'Etat pour prendre certaines compétences, mais sans transferts financiers. Et puis il y a les COM (art. 74) pour lesquelles des compétences entières sont transférées avec les transferts financiers qui vont avec.

Réponse : Effectivement, l'Outre-mer est souvent un grand oublié et il est important d'en parler. Ces articles créent un cadre constitutionnel spécifique afin de tenir compte des spécificités de ces territoires. En vertu de l'article 73, les départements et les régions d'outre-mer peuvent être habilités à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. Mais c'est dans le cadre fixé par la loi ou par le règlement qu'elles peuvent adapter le droit en vigueur à leurs caractéristiques territoriales. Quant aux COM, en vertu de l'article 74, elles détiennent un pouvoir normatif propre dans des domaines relevant de la loi ou du règlement. En ce qui les concerne, c'est la loi organique qui fixe la liste de ces matières.

Par ailleurs, concernant les transferts financiers, à l'instar des collectivités territoriales de droit commun, les collectivités d'outre-mer bénéficient du principe consacré à l'article 72-2 de la Constitution selon lequel tout transfert de compétence de l'Etat doit donner lieu à une compensation financière. A cet égard, il faut souligner que le Conseil constitutionnel a eu une interprétation restrictive de cette garantie. Ainsi les collectivités se voient attribuer uniquement des "ressources déterminées par la loi", et de surcroît seulement lorsque la compétence en question revêt un caractère obligatoire.

Se pose aussi – tout particulièrement en Outre-mer – le problème de la méthode d'évaluation des besoins de financement pour la mise en œuvre des politiques transférées. On pourrait toujours imaginer que la loi oblige les parties à rendre des rapports détaillés sur ces évaluations financières, la limite étant que l'expérience montre que lorsque ces obligations existent elles ne sont pas toujours respectées.

Claire Delpech

Des rapports d'évaluation, il y en a en fait énormément, notamment au Parlement ou à la Cour des comptes. Le problème est surtout qu'ils ne sont pas toujours communiqués et encore plus rarement suivis d'effets.

Question sur les zones tendues. Il y a beaucoup de dispositifs et de compétences qui sont liés à la notion de « zone tendue » indépendamment du statut des collectivités. C'est le cas par exemple à propos de la taxe sur les logements vacants (Art 232 du Code général des impôts -CGI) ou des zonages. Cela génère un empilement de dispositifs. Comment pourrait-on sortir de là en ouvrant plus de compétences aux collectivités ?

Réponse : C'est un exemple de la mainmise que l'Etat central conserve sur la territorialisation. Juridiquement, rien n'empêche de changer ce système et de réécrire toutes ces dispositions. A ce stade, cela pose effectivement un problème de lisibilité aussi bien dans le CCH que dans le CGI qui mériteraient d'être réécrits sur ces questions. Sur le fond, ce sont des questions d'ordre politique sur la façon dont on définit les zones tendues et ensuite sur ce qu'il est raisonnable et pertinent d'y associer.

Henry Buzy-Cazaux

Retour sur les dispositions de la loi 3DS et le droit à l'expérimentation. Comme cela a été dit, l'expérimentation peut venir du législateur et les collectivités ne peuvent pas en prendre l'initiative. Certains d'entre eux aimeraient pouvoir maîtriser cette expérimentation.

Ensuite, se pose la question de capacité à généraliser et pérenniser. Quand quelque chose fonctionne bien dans une collectivité, l'intérêt serait de l'étendre. Or, à ce stade, la loi ne le facilite pas. Il faudrait que la loi le permette.

Réponse : En l'état du droit, sur ce dernier point, c'est possible. A l'issue d'une expérimentation, on peut pérenniser et généraliser sur tout le territoire ou sur certains territoires, mais seul le Parlement peut le décider à partir d'un rapport d'évaluation qui est exigé par la loi organique lorsqu'est en jeu une expérimentation au titre de l'article 72 de la Constitution.

En revanche, sur le droit des collectivités à prendre l'initiative de l'expérimentation, c'est à la Constitution qu'il faut toucher. C'est une limite forte. Nous ne sommes pas dans un système fédéral.

Claire Guidi

Est-ce que d'autres systèmes, dans d'autres pays, seraient intéressants à regarder pour adapter notre droit dans le sens d'une facilitation ?

Réponse : Il faut retenir la particularité française héritée de la Révolution, fondée sur le souci de préserver l'égalité sur tout le territoire. C'est un choix politique qui se traduit dans la Constitution et dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans d'autres pays, on a d'autres systèmes constitutionnels, tels que les différents types d'états fédéraux qui laissent beaucoup plus de latitude aux collectivités, mais aux dépens de l'égalité de traitement. En France, l'Etat central a la charge de préserver la cohésion et l'égalité ; changer la Constitution sur ce point serait une évolution majeure.

CNH

Groupe de travail territorialisation / décentralisation

Compte rendu synthétique de la séance n°3 du 11 janvier 2024

Jean-Claude Driant

18/01/2024

La réunion du groupe de travail du 11 janvier 2024, centrée sur le bloc local, a donné lieu à trois auditions d'élus représentant Intercommunalités de France (Jérôme Baloge et Sandra Le Nouvel) et l'Association des maires de France (AMF, Isabelle Le Callennec).

En annexe figure la note exposant la doctrine d'Intercommunalités de France. Celle de l'AMF suivra très bientôt.

Le questionnement général rappelée en introduction comporte les trois grandes rubriques traditionnelles des débats sur la décentralisation : **à qui décentraliser quoi et avec quels moyens** ? Subsidiairement, dans la première rubrique, se pose la question de l'arbitrage entre décentralisation véritable (automaticité d'un transfert à un niveau de collectivité ou en fixant des seuils) et volontariat. S'agissant des moyens se posent aussi bien des questions d'ordre strictement financier qu'en termes d'ingénierie.

Audition de Jérôme Baloge, Maire de Niort, président de la Communauté d'agglomération du Niortais, vice-président d'Intercommunalités de France.

Jérôme Baloge développe les points essentiels de la doctrine d'Intercommunalités de France pour une nouvelle étape de décentralisation des politiques du logement (voir la note annexée à ce compte rendu).

Intercommunalités de France est tout à fait favorable à une nouvelle étape de la décentralisation de l'habitat. Elle est à l'origine de l'idée d'AOH qui est pour l'association le point central d'une perspective de décentralisation.

A qui ?

Beaucoup d'EPCI exercent déjà une compétence large dans le domaine, avec de nombreux PLU-I et des PLH presque partout, qui reposent aussi sur des apports financiers considérables en provenance des collectivités. « Nous faisons de la décentralisation sans trop le savoir » et l'AOH est un vecteur important, soit pour conforter des EPCI déjà engagés, soit pour généraliser le sujet.

Le principe d'une décentralisation, c'est de généraliser les compétences afin de simplifier la répartition des responsabilités. C'est ce qu'Intercommunalités de France défend avec les AOH, y compris pour éviter la trop grande complexité que génère la différenciation.

Le bloc local doit être le récipiendaire principal de ces compétences avec l'EPCI au premier rang, mais aussi avec les communes qui le composent. L'enjeu est de trouver un accord local sur le « qui fait quoi », où les communes ont aussi évidemment un rôle à jouer (politiques de peuplement, obligations liées à la loi SRU, les zonages qui restent calculés sur une base communale...).

Certes, certaines communes et communautés de communes n'ont pas l'ingénierie nécessaire. Cependant, la réalité est que beaucoup de ces EPCI sont preneurs de ce statut d'AOH. Il ne faut donc pas limiter la décentralisation à une strate d'EPCI. Certaines communautés de communes ont bien l'ingénierie nécessaire ; d'autres sont engagées dans des logiques de SCOT et d'InterSCOT qui peuvent être en appui à ces prises de compétences.

La réflexion reste ouverte car on peut aussi envisager qu'à titre subsidiaire le département puisse être délégataire de ces compétences transférées à des communautés de communes si celles-ci ne souhaitaient ni traiter le sujet directement ni s'associer à des EPCI voisins dans le cadre d'un SCOT.

Sur ce sujet, on peut aussi imaginer d'introduire une progressivité des prises de responsabilités pour des EPCI qui ne le souhaiteraient pas dans un premier temps ou qui ne se sentiraient pas prêts dans l'immédiat.

Quoi ?

L'idée générale d'Intercommunalités de France est que, même si beaucoup d'EPCI sont très engagés, la plupart des dispositifs de politiques publiques restent très centralisés. Il faut donc trouver les moyens d'une meilleure adaptation aux territoires.

Il y a évident tout ce qui est déjà dans le statut des AOH : la négociation sur les zonages, la signature des Convention d'utilisé social (Cus), la reconstitution des logements dans le cadre de l'Anru. Mais il faut renforcer sensiblement ces compétences.

La délégation des aides à la pierre, qui est une condition pour devenir AOH, doit être élargie pour comprendre la totalité des aides, y compris celles à la rénovation énergétique (MaPrimeRénov') qui est un grand combat d'Intercommunalités de France.

Il peut aussi y avoir des compétences optionnelles :

- La mise en place d'un encadrement des loyers, même en dehors de zones tendues ;
- Les dispositions sur le changement d'usage des locaux dans le cadre du développement de la location meublée de courte durée ;
- L'encouragement de l'habitat abordable, notamment avec la possibilité de valider des agréments des baux réels solidaires (BRS) ;
- La contractualisation avec les bailleurs sociaux du territoire à défaut d'avoir un lien de gouvernance avec les Offices publics, avoir un lien contractuel avec les sociétés anonymes présentes sur les territoires que les logiques de groupe éloignent des territoires ;
- Le soutien aux expérimentations, lorsque les situations locales sont particulières, par exemple dans la petite couronne francilienne.

Avec quels moyens ?

Un transfert de compétences doit aller avec un transfert des moyens. C'est un principe général depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, qui a été un peu oublié, mais qui risquerait de l'être encore, puisqu'on parle aujourd'hui de la « possibilité de créer un impôt ». C'est une mode qu'on a subie récemment encore avec la taxe GEMAPI⁹ par exemple.

Intercommunalités de France n'est pas du tout d'accord avec cette option, surtout s'il s'agit de créer un impôt additionnel aux droits de mutation (DMTO) comme cela a pu être évoqué qui générerait un mécanisme très inégalitaire. Nous ne pensons pas non plus qu'il faille renforcer la fiscalité sur la propriété qui est aujourd'hui la seule fiscalité locale.

Sur le thème de la fiscalité locale, Intercommunalités de France considère d'ailleurs qu'il faut renvoyer le sujet à une loi plus générale, notamment à partir de la mission Woerth. Il ne s'agit pas de faire du « bricolage » en partant uniquement de la question du logement. Il faut privilégier l'idée d'un transfert de moyens. Il y a des recettes spécifiques qui pourraient être attribuées aux AOH : taxe sur le logement vacant, les pénalités SRU, pourquoi pas des fractions de TVA supplémentaires, etc.

Il peut aussi y avoir la mise en place de dotations spécifiques. En tout cas, s'il n'y a pas de transfert de moyens, et qu'on poursuit l'idée d'un nouvel impôt, ce sera pour Intercommunalités de France un facteur de blocage, même s'il faut un peu relativiser dans la mesure où les EPCI mettent déjà beaucoup de moyens sur ces politiques du logement dans le cadre de leurs PLH.

Parmi les sujets qui inquiètent et méritent un travail plus approfondi, il y a la question de MaPrimeRénov'. Comment penser le transfert ? Une cogestion avec l'Anah ?

Autre sujet à poser : la question des fonds friches qui doit donner lieu à plus d'assurances pour que les collectivités puissent poursuivre leurs efforts de fabrication de la ville sur la ville.

⁹ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

Sur ces thèmes, Intercommunalités de France chemine vers l'idée d'aller vers plus de contractualisation, mais avec de « vrais contrats », à l'inverse de ce que sont les CRTE¹⁰ qui sont exempts de perspectives pluriannuelles. Cette contractualisation pourrait être développée aussi avec d'autres acteurs. C'est le cas pour la politique de la ville, mais aussi par exemple pour Action Cœur de Villes (ACV) qui a permis de contractualiser avec Action Logement. Avant d'alourdir la fiscalité des entreprises, les collectivités peuvent essayer de mieux coopérer avec Action Logement pour territorialiser l'apport de financement par voie de contrat comme c'est le cas pour ACV. Il est sans doute possible d'aller plus loin ; c'est potentiellement un nouveau sujet d'expérimentation. A ce titre, il conviendrait sans doute de bien regarder du côté du dispositif des Opérations de Revitalisation du Territoire (ORT) en élargissant ces capacités d'action¹¹.

Plus largement, d'autres pistes peuvent être travaillées. Le Comité des finances locales travaille à la perspective de réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF). On pourrait imaginer qu'il y ait en direction des AOH des financements spécifiques pour les politiques de l'habitat.

Il faut mentionner aussi le très intéressant rapport du comité des prélèvements obligatoires (CPO) sorti en décembre 2023 sur la fiscalité de l'immobilier qui est à revoir. Il est sans doute possible d'y puiser des idées sans pénaliser la propriété, ce qui n'est pas l'idée d'Intercommunalités de France.

Discussion

Henry Buzy-Cazaux

Vous n'avez pas mentionné la question des moyens de la connaissance locale, de l'observation des marchés locaux. Y a-t-il besoin de créer de nouveaux outils ou avez-vous déjà une vision claire avec vos propres outils ?

Deuxième question à propos du rôle de l'Etat dont on dit toujours qu'il doit conserver un rôle de garant. Que mettez-vous derrière ce mot ? Faut-il imaginer que l'Etat puisse se substituer à certains élus territoriaux et éventuellement sanctionner ?

Enfin, se pose la question du mode d'élection des présidents d'EPCI. La réalité actuelle vous semble-t-elle correcte ou faudrait-il la modifier ?

Anne-Katrin Le Doeuff (Aorif)

Pouvez-vous préciser votre pensée sur la question de l'adaptation des dispositifs à la petite couronne francilienne ?

Réponses de Jérôme Baloge

Sur la question de la gouvernance des EPCI, il est important de rappeler qu'un président d'EPCI doit être responsable devant les maires et les conseillers communautaires. Il est aussi un élu des citoyens. Il n'y a pas de problème démocratique, les légitimités ne s'opposent pas, les bulletins de vote sont clairs. La majorité des présidents d'EPCI sont pour un statu quo, même si on peut envisager de revoir un peu les proportions au sein des conseils communautaires.

La question des connaissances et des diagnostics n'est pas un sujet qui remonte. Nous sommes pour la plupart dotés d'observatoires dans nos services, nos échanges avec les bailleurs sociaux,

¹⁰ Contrats de relance et de transition écologique

¹¹ Mis en place par la loi Elan de 2017

notamment autour des CUS nous renseignent beaucoup sur le logement social. Pour le parc privé, c'est plus complexe, mais nous avons des procédures qui génèrent de l'information : les Opah-Ru, le travail avec l'Anah nous apportent de nombreux éléments de connaissance qui viennent s'ajouter à la connaissance fine qu'ont les élus qui sillonnent leurs communes. Faut-il en faire plus ? Ce n'est pas certain, nous sommes un peu noyés sous les rapports. Et nous avons les PLH.

L'Etat doit rester garant de ses orientations nationales, notamment pour la loi SRU. Doit-il pour autant être « un contrôleur des travaux finis au local » ? Pourquoi pas, mais cela suppose un vrai partenariat entre l'Etat et les collectivités, ce qui suppose une déconcentration avec une intelligence des couples maires/préfets. Quand il y a une bonne compréhension mutuelle cela fonctionne bien. C'est par exemple le cas avec les grandes agences comme l'Anru ou l'Anah avec lesquelles nous coopérons bien. In fine, rappelons que nous sommes en démocratie et en Etat de droit. Il est important que nous rendions compte et à qui d'autre qu'à l'Etat ? La décentralisation des politiques du logement doit impérativement s'accompagner d'une vraie politique de déconcentration, ce qui n'est qu'en partie le cas aujourd'hui.

L'Ile-de-France a été un sujet bloquant dès le départ, beaucoup plus que pour d'autres grandes métropoles. C'est une situation extraordinaire pour laquelle il faut assumer un traitement spécifique de différenciation. Faut-il accepter moins de décentralisation pour l'Ile-de-France ou en tout cas penser d'autres formes de coopération ? Nous faisons le constat d'une désorganisation forte, même si on peut douter de la volonté politique nationale de revenir sur ce sujet.

Jean-Claude Driant

Quelle position d'Intercommunalités de France sur le sujet de l'hébergement et du droit au logement ?

Johann Sandler (France Urbaine)

Sur la question l'automaticité de la décentralisation et du statut d'AOH, France Urbaine exprime quelques craintes. La décentralisation pourrait être un moyen pour l'Etat de se décharger de responsabilité sans moyens, conduisant ainsi à faire courir le risque d'accuser les AOH d'échouer dans leurs politiques.

De fait, aujourd'hui, les collectivités affectent des moyens aux politiques de l'habitat de façons très différenciées. Dans ce contexte, l'automaticité générerait-elle une vraie équité territoriale ? Ne faut-il pas plutôt privilégier le volontariat en s'appuyant, indépendamment de leur statut (métropoles, communautés urbaines, d'agglomération ou de communes), sur des collectivités qui, dès à présent, s'investissent ? Elles deviendraient AOH et y affecteraient des moyens supplémentaires. Il y a des collectivités qui ne le font pas. Les obliger à le faire risquerait de générer une iniquité territoriale. Ces collectivités non volontaires délègueraient leurs responsabilités à un autre niveau de collectivité.

Question plus technique sur MaPrimeRénov'. Toutes les associations d'élus sont d'accord pour dire qu'il faut une délégation ; le ministre va également dans ce sens. Toutefois, faut-il aller vers une délégation complète incluant gestes simples et gestes complexes ? L'Etat donne aujourd'hui la priorité aux gestes complexes. Est-ce que les collectivités ont aussi vocation à accompagner aussi les gestes simples tels que les remplacements de chaudières ?

Réponses de Jérôme Baloge

Sur MaPrimeRénov', l'enjeu essentiel c'est de simplifier les choses pour les propriétaires.

Sur le volontariat, il se trouve que c'est déjà le cas avec le statut actuel des AOH avec des critères un peu difficiles et un intérêt modéré des collectivités. L'intérêt aujourd'hui c'est de développer ce statut. « Si on veut décentraliser, on décentralise, on ne le fait pas à moitié ».

Lors de la convention d'Intercommunalités de France, on a pu constater, à la surprise de certains d'entre nous, de la volonté de beaucoup de communautés de communes de prendre le sujet à bras le corps. Il y a un volontariat généralisé. A ce moment où la carte de France des PLU-I et des PLH se couvre rapidement, il est temps de franchir une étape.

On peut évidemment envisager des délais, des étapes, une progressivité, mais la demande est forte. A condition évidemment d'un véritable transfert de moyens.

Sur l'hébergement, pourquoi pas ? C'est un débat ; la majorité des élus n'y est pas favorable, même si pour beaucoup nous faisons déjà pas mal de choses. Nous y sommes déjà. C'est vers nous que le 115 se dirige quand il faut libérer ou trouver des places ; nous mettons en place des moyens de médiation sociale ; ce n'est pas l'Etat qui le fait, ni le département. A titre personnel, s'il y avait les moyens, cela pourrait m'intéresser de prendre des responsabilités supplémentaires sur le sujet pour mieux le gérer, mais cela n'engage par Intercommunalités de France.

Audition de Sandra Le Nouvel, présidente de la Communauté de communes du Kreiz-Breizh, et membre du comité d'orientation d'Intercommunalités de France.

Le propos est celui d'une élue de la communauté de communes la plus rurale de Bretagne, composée de 23 communes et comptant 26 habitants au km². Les enjeux de ce territoire hyper-rural sont radicalement différents de ceux des agglomérations urbaines ou même des territoires périurbains.

Pour autant, c'est le territoire des Cotes d'Armor qui affiche le taux de mobilité interne le plus élevé du département. Dans ce cadre, « nous sommes bien preneurs d'une phase de décentralisation ». La question essentielle est « pour faire quoi ? ». Il faut d'abord revenir à une certaine forme de planification. Prévoir le ZAN, que nous défendons, est un appel à la planification.

Mais chaque territoire a ses fonctions. Celles de ces espaces hyper-ruraux sont centrées sur l'économie agricole, avec trois fonctions clé :

- la souveraineté alimentaire
- la production des énergies renouvelables
- et, s'agissant du Kreiz-Breizh, le fait d'être garants de la qualité des eaux pour l'ensemble de la péninsule bretonne.

Cela étant posé, dans un territoire comme le Kreiz-Breizh, l'enjeu lié à l'habitat n'est pas de strictement celui de faire croître la population, mais avant tout de la maintenir et de proposer des conditions de logement dignes.

Cela suppose de construire de nouveaux logements, mais ces territoires « passent sous les radars du secteur privé », ils ne parviennent pas à attirer des promoteurs. Or, les promoteurs se trompent ; il y a matière à rentabiliser des opérations dans ces territoires. Seul le secteur public des bailleurs sociaux pourrait intervenir, mais les moyens pour le faire sont insuffisants.

Pour atteindre l'objectif de maintien de la population dans la Communauté de communes du Kreiz-Breizh, il sera nécessaire de produire 200 logements d'ici à 2030. C'est modeste et *a priori* accessible, mais l'EPCI n'a pas actuellement les moyens de le faire. Le coût de la rénovation d'un logement est de 2 500 €/m², c'est aussi cher que dans les villes et les retours sur investissement sont impossibles.

C'est pour cela que, si la décentralisation souhaitée est engagée, elle ne sera acceptable que si les moyens viennent avec.

Bien-sûr, les EPCI doivent d'abord s'engager en se donnant les moyens d'avancer vers de plus grandes responsabilités. Cela passe par l'élaboration des PLU-I et des PLH. Puis il faudra conclure avec l'Etat de vrais pactes de décentralisation fondés sur les objectifs des documents de planification : nombre de logements neufs, nombre de sorties d'insalubrité, etc. et, sur cette base, que l'Etat affecte les moyens nécessaires à la réalisation de ce qui sera programmé.

Dans les territoires ruraux, le financement ne peut pas se jouer de la même façon que dans les villes. L'idée d'un impôt supplémentaire avec les bases très faibles qui les caractérisent (peu d'habitants et des revenus modestes) ne tient pas la route : il rapportera au mieux quelques milliers d'euros. Ce n'est pas à l'échelle des ambitions.

Dans ce cadre général et dans le contexte du ZAN, il faut arriver à reconnaître qu'une DGF assise sur le nombre d'habitants ne permet pas de mener les politiques de planification nécessaires à la pérennité des fonctions spécifiques des territoires ruraux. Si on admet que ces fonctions liées à l'agriculture sont d'intérêt régional et national, il faut les valoriser par l'octroi de moyens spécifique. Si cette valorisation a lieu, les territoires pourront véritablement mener leurs politiques et, parmi celles-ci, la mise en œuvre de leurs programmes en matière de logement, en rénovation et en construction neuve.

Discussion

Henry Buzy-Cazaux

La difficulté à faire venir les promoteurs dans les territoires ruraux ne trouve-t-elle pas au moins en partie de son origine dans les mécanismes des aides publiques (prêt à taux zéro, investissement locatif) qui ciblent de plus en plus les territoires urbains les plus tendus et détournent les ménages du reste des espaces.

Les zonages, qui sont les outils de ces sélectivités, desservent les territoires ruraux car les promoteurs vont là où ils peuvent rencontrer une demande solvabilisée par les aides.

Réponse de Sandra Le Nouvel

C'est vrai, mais surtout les promoteurs méconnaissent le marché. Pour eux, c'est un marché impalpable, alors que l'expérience des élus montre que toutes les entreprises qui s'installent demandent d'abord où sont les logements pour leurs salariés. Et ce ne sont pas les quelques longères de 250 m² à rénover et situées au fond de la campagne qui peuvent répondre à ces attentes.

Les jeunes salariés sont à la recherche d'appartements en collectif, à bonnes performances énergétiques, à proximité des centralités de commerces et d'équipements. Or, les promoteurs viennent généralement avec des projets de maisons individuelles de 60 à 80 m² mitoyennes. Ce n'est pas ça qu'il faut. Il faut des petits collectifs de 20 à 25 appartements, dont au moins 20% en locatif social, en cœur de bourg, près des services. Quitte à ce que le manque à gagner lié au logement social soit financé par l'intercommunalité. C'est extrêmement difficile à obtenir des promoteurs et ces collectivités ne peuvent pas le faire en maîtrise d'ouvrage directe.

C'est effectivement en partie un problème de zonage. Vu de loin, ces territoires ne sont pas tendus. Mais vu de l'intérieur, si ; pour d'autres raisons que dans les villes.

François Rieussec (Unam)

L'Union des aménageurs est interpellée par ces questions.

Il faut faire le lien entre les politiques du logement et celles de l'urbanisme qui sont déjà entre les mains des élus locaux. Le lien entre les deux est important. Dans l'optique d'une loi sur le logement, ne faudrait-il pas accentuer un axe sur l'articulation entre logement et urbanisme ?

Dans le cadre général du développement de la contractualisation évoqué par Jérôme Baloge, l'Unam propose l'idée de contractualiser des projets d'urbanisme.

Cela existe pour les ORT¹² ou les Grandes opérations d'urbanisme (Gou), et c'est très positif car cela met tous les acteurs autour de la table en concentrant les moyens. Mais c'est une contractualisation qui ne concerne à ce jour que de très grandes opérations. En écoutant Madame Le Nouvel, on peut se dire qu'il y aurait matière à mener des contractualisations sur des opérations de toutes tailles et dans tous les types de territoire. L'idée serait de réunir à la fois la planification urbaine, le droit de l'urbanisme (permis d'aménager et permis de construire) et la faisabilité financière, avec les opérateurs qui réalisent les projets. Aujourd'hui on a un découplage entre la planification par une strate administrative et de maîtrise d'œuvre et la réalisation par les opérateurs. Ce n'est pas toujours cohérent.

Réponse de Sandra Le Nouvel

Sans entrer dans la dimension technique, effectivement, c'est de cela que l'on parle ; il n'y a pas de territoires où il n'y a rien à faire et où on ne peut pas faire. Il faut partir de la conscience de ce à quoi servent les territoires. Il y a des territoires avec des projets, d'autres où il n'y en a pas.

¹² Opération de revitalisation de territoires, consacrés à la revitalisation de centres-villes.

Audition d'Isabelle Le Callennec, Maire de Vitré, présidente de Vitré Communauté, membre du bureau de l'Association des maires de France où elle co-préside avec Thierry Repentin la commission logement (AMF).

L'AMF, qui est l'association des maires de France et des intercommunalités, partage une part importante des positions énoncées par Jérôme Baloge et Intercommunalités de France. Ce genre d'échange est important car il permet de bien énoncer ce que les deux associations proposent en commun et qu'elles peuvent porter au niveau national, mais aussi d'identifier ce qui les distingue.

Au premier rang, ce que l'AMF souhaite rappeler c'est l'importance que l'Etat ait une stratégie en matière de logement. Il faut un cadre national clair sur l'environnement réglementaire, financier et fiscal dans lequel s'inscrit la diversité des contextes et des politiques locales de l'habitat.

Privilégier le volontariat

L'AMF ne souhaite pas d'automatisme d'une décentralisation avec des seuils et des zonages qui s'appliqueraient partout. Il faut se fonder sur le volontariat.

C'est évidemment un facteur de complexité, mais les réalités sont trop diverses et « on ne peut pas mettre tout le monde sous la même toise ». C'est une différence par rapport à Intercommunalités de France.

Il faut rappeler que toute la population française n'est pas couverte par un PLH. Pourtant, il n'y a que des vertus à faire des PLH, notamment pour disposer de bons moyens de connaissance sur les situations locales et pour projeter des politiques claires sur les ambitions locales et se doter des moyens de les atteindre. La planification est nécessaire dès lors qu'on s'attaque aux questions d'urbanisme et d'habitat qui s'inscrivent dans des temps de plus en plus long. Le PLH permet par exemple de fixer des objectifs de production de logements pour accueillir les populations nouvelles dans des territoires comme celui de Vitré qui est attractifs en matière d'activité économique et d'emploi.

Le PLH est aussi l'occasion d'échanger avec les partenaires, l'Etat, les bailleurs sociaux, les acteurs privés. La négociation des CUS est aussi un moment important. D'où le fait que l'AMF partage tout à fait l'enjeu d'aller vers plus de contractualisation locale.

Pour le moment la notion d'AOH reste assez floue, même si on voit bien l'idée d'un parallèle avec les autorités organisatrices de la mobilité. Mais si on fait ce parallèle, on peut interroger le rôle des régions. A ce stade, ce sont des métropoles qui se sont engagées dans la démarche, mais on pourrait aussi envisager que des régions souhaitent devenir AOH.

Actuellement, le critère exigeant d'avoir un PLU-I complique les choses. Les PLU doivent progressivement se mettre en compatibilité avec les objectifs du ZAN énoncés dans les SRADDET, qui vont également s'imposer aux SCOT. Dans ce contexte, auquel s'ajoute le rappel nécessaire que ce sont les maires qui accordent les permis de construire et que c'est eux que les maîtres d'ouvrage vont voir pour discuter de leurs projets, le processus qui va vers des PLU intercommunaux est long et repose sur des niveaux très divers de maturité locale.

Au total, l'AMF est favorable à plus de décentralisation, mais sur la base du volontariat et de règles nationales claires.

Le contenu : une boîte à outil disponible à tous

L'AMF est plutôt favorable à la décentralisation des dispositifs de rénovation (MaPrimeRénov', MaPrimeAdapt'), soit à l'échelle des intercommunalités, soit à celle de la région qui pourrait être un bon niveau. La région Bretagne est sur ce plan un exemple de dynamisme et de qualité des échanges, notamment dans le cadre du CRHH.

Sur la question des zonages, il faut, comme toujours, être attentif aux effets de seuil. Vitré est par exemple en zone C et les ménages n'y sont donc pas éligible au prêt à taux zéro (PTZ). Pourtant on y observe de nombreuses familles d'ouvriers ou d'employés qui voudraient accéder à la propriété. Elles en sont aujourd'hui empêchées du fait de l'inflation, des coûts de construction et des conditions du crédit. N'étant pas éligibles au PTZ elles ne peuvent plus acheter le pavillon auquel elles aspirent.

Ces agglomérations situées en zone C peuvent aussi avoir besoin d'outils fiscaux pour faciliter l'investissement locatif, condition nécessaire aux parcours résidentiels des ménages. A Vitré il a été possible de bénéficier de l'expérimentation du Pinel breton, mais c'est une situation trop exceptionnelle.

Dans les deux cas, l'AMF revendique l'existence d'une boîte à outils nationale dans laquelle les collectivités puissent puiser en fonction de leurs situations et leurs projets. Aujourd'hui, les zonages excluent les collectivités de certains de ces outils.

S'agissant de la délégation des aides à la pierre, l'inquiétude de l'AMF repose sur le fait que le Fonds national des aides à la pierre (Fnap) est de moins en moins alimenté. Disposer de la délégation d'un fonds de moins en moins fourni n'est pas très stimulant.

Pour les aides à la pierre, se pose aussi la question de l'ingénierie de leur instruction. Si l'Etat ne veut plus assurer cette instruction, cela pose d'importantes questions aux EPCI et départements délégataires. Il serait nécessaire de transférer aux délégataires les fonctionnaires des services de l'Etat qui savent instruire les dossiers.

Il faudrait aussi que les collectivités aient plus la main sur le changement d'usage des locaux et notamment sur le bâti rural qui peut être un vivier important pour la production d'habitat. Or, lorsqu'il n'y a plus de volonté d'exploitation agricole de certains bâtiments, il est encore aujourd'hui extrêmement difficile d'obtenir les changements d'usage.

Les moyens et les finances locales

Le comité des finances locales engage effectivement un travail sur la DGF dans le contexte très marqué par la suppression de la taxe d'habitation qui a changé beaucoup de choses dans le lien entre les collectivités et leurs habitants. Après plusieurs années de baisse de la DGF, la question de son avenir se pose notamment s'il faut encourager les maires bâtisseurs.

Il sera intéressant de mettre ces questions financières de portée plus globale en relation avec les réflexions du groupe de travail.

La perspective d'un impôt additionnel sur les droits de mutation mériterait un échange avec l'Assemblée des départements de France (ADF, effectivement prévu pour la réunion du 30/01).

L'AMF milite également pour la « déliaison des taux », afin de sortir de l'interdépendance actuelle entre les taux de la taxe additionnelle sur les résidences secondaires et celle sur les logements vacants. Un maire pour lequel les deux questions se posent dans des termes différents ne peut

pas en tenir compte dans la fixation de ses taux. Sur ce point aussi, l'AMF milite pour donner plus de marge de manœuvre aux maires.

Il est enfin évident qu'il faut revoir la fiscalité sur l'immobilier, mais elle ne peut pas être l'apanage des territoires. Il faut que ce soit fait au niveau national pour préserver l'équité de traitement.

L'hébergement et le Dalo

L'AMF et la plupart des associations d'élus sont défavorables à ce que ce domaine devienne une compétence du bloc local. Il faut que l'Etat assume l'augmentation du nombre des personnes qui sont à la rue. C'est un sujet majeur et il serait trop facile de transférer cette responsabilité sérieuse aux collectivités de base.

Mais il y a actuellement une réforme des SIAO¹³ par laquelle l'Etat semble disposé à reprendre les rênes de ces services en créant des GIP à l'échelle départementale qui associeraient l'ensemble des acteurs, y compris les élus locaux de l'ensemble des territoires, ce qui est une bonne chose. Cette évolution est un bon exemple de la façon dont on définit clairement qui fait quoi et qui assume telle ou telle compétence.

En conclusion, l'AMF va suivre de très près la préparation de la loi logement et son volet de décentralisation. Mais il faut surtout insister sur la définition d'une stratégie nationale et donner au niveau local les outils nécessaires. Partant de là, les collectivités sauront faire dans un cadre de confiance réciproque.

Discussion

Anne-Katrin Le Doeuff (Aorif)

Qu'en est-il de la position de l'AMF sur la situation particulière de l'Ile-de-France ?

Réponse d'Isabelle Le Callennec

Oui, l'Ile-de-France et l'Outre-mer ont suscité des réflexions particulières à l'AMF. Des documents ont été produits sur le sujet. Ils seront transmis au groupe de travail.

Henry Buzy-Cazaux

Sur les thèmes de la fiscalité locale et de l'immobilier, un rapport sorti à la fin de l'année 2023 a fait le point sur les principales difficultés générées par les dispositifs actuels et notamment les DMTO.

Que pense l'AMF de l'idée de l'économiste Robin Rivaton qui suggère la création d'un impôt annuel sur le stock de logements, fixé à 1% de sa valeur, qui se substituerait à tous les autres, sur le flux et le stock (DMTO, TFPB...), avec un mécanisme de distribution du produit de cet impôt aux différents niveaux de collectivités locales ? Ce serait un bouleversement, un grand soir.

Réponse d'Isabelle Le Callennec

L'idée d'un grand soir de la fiscalité locale n'est pas nouvelle, on en parle depuis des années. Le rapport du CPO doit être prochainement examiné au comité des finances locales, mais on peut

¹³ Service intégré de l'accueil et de l'orientation des personnes en difficulté ayant besoin d'hébergement.

imaginer que, pour les départements, une mise en cause des DMTO serait mal reçue dans le contexte globalement difficile de leurs finances.

Il faut sans doute simplifier et clarifier ce qui s'est accumulé depuis des années en matière de fiscalité, qui fait que plus personne n'y comprend rien. L'impression actuelle, après la suppression de la taxe d'habitation et celle à venir de la CVAE, est de tout remplacer par une part de TVA, ce qui est tout sauf responsabilisant et va à l'encontre de l'idée de décentralisation. On décentralise, mais l'Etat décide des moyens dont les collectivités vont disposer. Ce n'est pas cohérent. Dans ce cas-là, pourquoi ne pas aller jusqu'au vote chaque année au Parlement des ressources de collectivités locales ? Au moins ça serait clair.

Ce qui manque aujourd'hui aux collectivités, c'est la visibilité à moyen et long terme, d'autant qu'il faut s'attendre à une crise assez sérieuse au cours des prochains mois et années. Ces derniers temps, on signe moins de permis de construire et on examine moins de DIA, ce qui est inquiétant.

Sans doute faudrait-il un impôt clair pour chaque niveau de collectivité, sur lequel elles aient la main, ce qui les rendrait encore plus responsables de leurs actes et de leurs taux. La discussion est engagée.

Sandra Le Nouvel

Effectivement, nous sommes en crise et, dans ce contexte, la question du logement est centrale.

Le niveau régional a effectivement un rôle à jouer. C'est particulièrement vrai si on met en avant la question de l'urbanisme avec les Scot et le ZAN. Il faut considérer cette échelle dans le débat sur la décentralisation du logement. Si on parle d'un pacte de décentralisation entre l'Etat et les territoires, en Bretagne, on voit mal comment la région pourrait ne pas être signataire.

Dans le débat sur l'automatisme ou le volontariat, il faut avoir conscience que même si tout le monde n'a pas un PLU-I ou un PLH, toutes les collectivités sont concernées par les Scot qui disent de choses sur les enjeux et les trajectoires démographiques. L'échelle du Scot peut donc être à considérer.

Pour la fiscalité, « j'attends le grand soir d'une fiscalité qui fasse une vraie péréquation et pas une péréquation qui accentue les différences » et qui s'assoie sur ce à quoi les territoires servent.

Réponse d'Isabelle Le Callennec

Avec le ZAN, les collectivités seront contraintes d'aller vers le PLU-I. C'est sans doute volontaire de la part du gouvernement. On ne peut pas envisager le développement de l'habitat à l'échelle communale sans envisager ce qu'il se passe à côté. Le PLH est un moment très utile, mais le ZAN va contraindre à des PLU intercommunaux et conformes au SRADDET. Les communes qui restent attachées au PLU communal vont être progressivement contraintes à s'aligner.

Claire Delpech

A propos du « grand soir » de la fiscalité, on ne peut que constater, et cela fait consensus autant chez les élus que chez les experts, que le système actuel est aujourd'hui à bout de souffle.

Avec les dernières réformes (suppression de la TH, de la CVAE...) , la fiscalité est de plus en plus éloignée des territoires « dé-territorialisée ». De fait des fractions entières d'impôts locaux sont remplacées par de la fiscalité nationale partagée (fraction de TVA notamment).

Quel intérêt fiscal y a-t-il actuellement d'attirer de nouvelles entreprises ou de nouveaux habitants, de construire des logements sociaux sans retour fiscal pour financer les services publics qui accompagne ces développements ? Autre problème, la fiscalité locale est de plus en plus fréquemment remplacée par des dotations figées. En outre, on observe une distorsion croissante entre le fait générateur des recettes fiscales et les compétences de la collectivité qui en bénéficie. C'est particulièrement notable pour les DMTO. La compétence aménagement est à l'échelle locale, la recette à l'échelle des départements. Il ne s'agit pas de « dépouiller » tel ou tel niveau de collectivité mais d'apporter plus de cohérence.

Le renchérissement du foncier généré par l'action des collectivités (mise en place de grands équipements de transport par exemple, la rénovation urbaine, etc.) et les plus-values de reventes que cela permet ne donnent lieu à aucune recette locale.

Autre sujet d'importance, le système de péréquation est totalement figé et les indicateurs utilisés de plus en plus obsolètes.

Le recul de la fiscalité locale se traduit par une délégitimation de l'impôt du point de vue des contribuables électeurs, ce qui est extrêmement grave et une déresponsabilisation des élus locaux au regard de l'acte de lever l'impôt.

Dans ce contexte, la réflexion sur la décentralisation de l'habitat doit, certes, être accompagnée d'une réflexion sur la question des moyens, mais elle doit surtout s'appuyer sur une réflexion globale sur le financement de l'action publique locale, notamment au travers de ses outils fiscaux.

CNH

Groupe de travail territorialisation / décentralisation

Compte rendu synthétique de la séance n°4 du 16 janvier 2024

Anne-Katrin Le Doeuff (AORIF)

07/02/2024

Séance préparée par Jean-Claude Driant, Claire Delpech (Intercommunalités de France) et Anne-Katrin Le Doeuff (AORIF)

18/01/2024

La réunion du groupe de travail du 18 janvier 2024 était **dédiée à l'Ile-de-France**.

Elle a porté sur quatre auditions d'élus et technicien :

- Jean-Paul Jeandon, maire de Cergy et président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise,
- Metin Yanuz, maire de Valenton, vice-président de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre et président de l'OPH Valophis,
- Axel Lecomte, directeur de l'habitat et du renouvellement urbain de l'EPT Plaine Commune,
- Denis Cahenzli, vice-président de la Métropole du Grand Paris, adjoint au maire d'Aulnay-Sous-Bois

Rappel du questionnaire

Audition de Jean-Paul Jeandon, maire de Cergy et président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise.

Jean-Paul Jeandon développe les situations et enjeux propres aux intercommunalités franciliennes en prenant l'exemple de l'agglomération de Cergy Pontoise. Son territoire est réparti entre les deux départements du Val d'Oise et des Yvelines, ce qui implique un dialogue avec deux représentants de l'Etat différents. Même si l'échelle francilienne rassemble à un même niveau l'ensemble des acteurs institutionnels, les découpages administratifs en vigueur sont décorrélés des bassins d'emploi. Cela reste un paramètre important lorsque l'on s'intéresse à la question du logement. Il est important de bien préciser ce que sont les zones « de chalandise » sur lesquelles les acteurs travaillent.

L'agglomération de Cergy Pontoise est parfaitement outillée pour gérer directement la question du logement. Elle est en relation directe avec les 3 communautés de communes qui l'entourent et qui n'en ont ni la possibilité ni les moyens, ce qui pose un certain nombre de questions en cas de décentralisation de compétence à l'échelle intercommunale. Jean-Paul Jeandon entrevoit alors 2 solutions : soit une prise de responsabilité du département sur une partie de l'espace concerné, soit la mobilisation des EPCI « structurants » pour animer une coopération avec les intercommunalités moins dotées, comme cela peut s'organiser actuellement en matière d'emploi. Il indique privilégier la seconde solution.

Le rôle de l'Etat est également à apprécier avec attention. L'exemple du FNAP (dont Jean-Paul Jeandon est président) est éclairant : les objectifs de production sont répartis entre régions, puis entre départements, EPCI, et communes. Il suggère d'agréger les besoins issus de l'ensemble des PLH, en les rectifiant si besoins au niveau national. En Ile-de-France, la pression de l'Etat sur la production est très forte car les acteurs sont jugés sur les résultats obtenus.

Jean-Paul Jeandon reste persuadé que le bon espace de décentralisation est celui de l'EPCI, capable d'emporter avec lui et de rendre plus fortes les petites communautés de communes, avec pour corollaire un Etat beaucoup moins présent et recentré sur le contrôle de la réalisation d'objectifs stratégiques.

Sur la question des moyens, il n'est pas envisageable que l'Etat se désengage et que les EPCI ne perçoivent pas de compensation. L'aide à la pierre doit pouvoir être gérée localement.

En tant que représentant de France Urbaine, Jean Paul Jeandon exprime le souhait que l'hébergement d'urgence ne soit pas décentralisé, il s'agit d'une responsabilité de l'Etat que ce dernier doit s'attacher à répartir au sein du territoire. Concernant la politique des attributions, il relaye le sentiment des collectivités d'avoir été désavantagées par rapport aux autres réservataires. Il préconise de donner plus la main aux collectivités locales sur les réservations. Son territoire maîtrisait une partie des réservations de l'Etat en 2014.

Les aides de l'ANAH et de l'ANRU pourraient faire objet d'une décentralisation.

Concernant l'encadrement des loyers, son territoire demande à en disposer depuis 2 ans, sans y parvenir car l'Etat le lui refuse. Il faut accorder plus de souplesse dans ce type de responsabilités locales.

En conclusion, Jean-Paul Jeandon confirme son adhésion à une décentralisation avec un socle d'EPCI concernés, dispensés de l'obligation de disposer d'un PLUI pour être reconnu AOH. Ces EPCI devront disposer de contreparties financières à la prise en charge d'un certain nombre de responsabilités de l'Etat, et d'une capacité à expérimenter plus souple qu'aujourd'hui.

Discussion

Eddie Jacquemart (CNL)

La CNL est inquiète de la perspective d'une décentralisation qui viendrait mettre en cause le rôle régalien de l'État. N'y a-t-il pas un risque de renforcer les inégalités, de contribuer à ghettoïser la société ?

La CNL est opposée à l'idée de la gestion en flux qui retire du pouvoir aux maires.

Anne-Katrin Le Doeuff (AORIF)

La notion de bassin de vie est en effet très importante, au sein d'une région organisée actuellement en plus de 60 espaces de coopération intercommunale. Pourriez-vous préciser votre réflexion en matière de coopération entre intercommunalités : s'agit-il de favoriser la coopération interterritoriale en matière d'ingénierie ? La question des financements est particulièrement sensible en Ile-de-France, comme l'illustre la distribution des financements FNAP : préconisez-vous une distribution de financements orchestrée par l'Etat ou le recours à une ressource locale aux mains des collectivités ? La question des expérimentations territoriales intéresse les bailleurs sociaux francilien, qui portent des propositions en la matière. Envisagez-vous des expérimentations concernant plus directement le secteur HLM ?

Olivier Princivalle (FNAIM)

Quel est le point de vue que vous portez concernant la reprise des permis de construire par les préfets là où les maires ne sont pas bâtisseurs ?

Attention à l'encadrement des loyers qui est dissuasif, attention plus globalement aux dispositifs populistes.

Réponses de Jean-Paul Jeandon

Cergy met en œuvre sur son territoire l'ensemble des dispositifs de contrôle qu'il peut appliquer (permis de louer, régulation des locations meublées de courte durée...). Le territoire a est notamment marqué par une très forte population étudiante et une concurrence sur le marché entre ces étudiants et des familles qui sont progressivement évincées.

L'Etat centralisé n'a pas empêché la fracture. Le contrôle opéré par l'Etat de la loi SRU est inefficace. On ne peut pas accorder à la fois de la liberté et ne pas respecter la loi. La fracture existe déjà et se renforce. L'Etat renforce les ghettos qui existent grâce, ou à cause d'une politique d'attribution aveugle. Dans les négociations entre l'Etat et les organismes de logement social l'humain a totalement disparu. Il y a un vrai problème dans la gestion des attributions. On peut penser que s'il y a une vision de l'Etat au niveau national, avec des PLH qui donnent le cap et qui sont challengés, on peut y arriver.

La coopération inter-EPCI porterait en effet prioritairement sur de l'ingénierie. Il y a un volume d'attributions financières qui peuvent être gérées par l'agglomération principale et être distribuée en fonction de ce que font les communautés de communes.

Sur la partie financière, Jean-Paul Jeandon se réfère aux propos du Ministre du logement qui a évoqué l'idée de lever un impôt local. Il émet des réserves sur le calendrier consistant à le mettre en place en 2026, soit un an avant les élections présidentielles. Ce n'est pas la bonne démarche. Il rappelle qu'il y a quelques années l'Etat injectait 500M€ dans le logement social chaque année. L'Etat s'est reporté sur Action logement qui s'est lui-même placé en retrait avec pour résultat la

disparition des aides de l'Etat et d'Action Logement en 2026. Les organismes de logement social se demandent pourquoi engager des projets avec de telles incertitudes. La logique du gouvernement consistant à trouver des financements locaux est une hérésie. Le logement est un bien social, l'Etat doit intervenir comme il le faisait apparemment. Lever un impôt supplémentaire n'est pas envisageable ; il faut plutôt reformer la fiscalité locale actuelle, c'est sur cela que l'Etat devrait se concentrer.

En matière d'expérimentation, l'agglomération de Cergy Pontoise mène par exemple des travaux concernant l'accès au parc social de ménages des déciles les plus élevés, parmi les demandeurs éligibles, dans les quartiers prioritaires. Cela a supposé de travailler avec l'Etat, Action Logement et les bailleurs sociaux. Nous avons aussi travaillé à faire en sorte que dans les premières attributions de logement, on donne un accès prioritaire à des personnes qui vivent ou travaillent dans le territoire. Ce type de démarche est trop compliqué, il faut la simplifier.

Jean-Paul Jeandon rappelle enfin que la non-application de la loi SRU représente 600 000 logts qui ne sont pas disponibles aujourd'hui.

Audition de Metin Yanuz, maire de Valenton, vice-président de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre et président de l'OPH Valophis

Metin Yanuz partage son inquiétude concernant la place du logement dans la politique du gouvernement actuel. C'est la 3^{ème} préoccupation des franciliens, mais cette politique ne bénéficie pas d'un ministère de plein exercice. L'Etat ne montre pas la voie alors qu'il demande beaucoup aux Maires.

Metin Yanuz exprime ses réserves vis-à-vis des propos de Jean-Paul Jeandon : les administrés sont éloignés de tout ce qu'il se passe au niveau des EPCI et des EPT. Les administrés ont une grande méconnaissance des mécanismes institutionnels, ils pensent que ce sont les maires qui décident et c'est à eux qu'ils s'adressent en premier, en particulier en matière de logement (c'est la 1^{ère} sollicitation des administrés). Il considère qu'il serait préjudiciable d'éloigner les maires de ce sujet. On ne peut pas séparer la question du logement des autres questions maîtrisées par les Maires (exemple des équipements).

Concernant la construction de logements sociaux, M Metin pointe les difficultés que rencontrent certains maires à mettre en œuvre les obligations de la loi SRU lorsqu'ils manquent de foncier.

Il évoque aussi les difficultés économiques que rencontrent les bailleurs sociaux. La RLS est insoutenable dans un contexte de taux du livret A élevé.

Il faut mettre les élus locaux au cœur de la question de la construction et les attributions.

Discussion

Jean Claude Driant

Vous mettez en évidence le principe de laisser la main aux maires, mais quel rôle donneriez-vous aux EPT dans ce schéma ?

Réponse de Metin Yanuz

Les EPT n'ont pas de compétence fiscale, c'est l'argent des communes qui alimente leur budget. Ce sont des « coopératives de communes » qui travaillent pour les communes avec l'argent des communes. Si l'on souhaite mobiliser une institution d'échelle plus importante que la commune, le département serait le plus à même d'intervenir par rapport aux compétences dont il dispose déjà en matière d'action sociale (handicap, jeunesse, vieillesse...). M Metin estime qu'il serait plus opportun d'articuler l'action entre la commune et le département plutôt qu'entre la commune et l'EPT.

Concernant le rôle de l'Etat, il est nécessaire que celui-ci assure un rôle de contrôle, mais pas dans une approche aussi descendante qu'il ne le fait aujourd'hui.

Eddie Jacquemart (CNL)

Eddie Jacquemart interroge Metin Yanuz sur le rôle des maires dans la mise en œuvre de la loi SRU, qui est en difficulté en Ile-de-France.

Claire Delpech (Intercommunalités de France)

Claire Delpech pointe l'intérêt pour les élus communaux de remonter des sujets à une échelle supérieure à la leur pour ne pas être sous la pression de leurs administrés. Elle indique ne pas être certaine que les départements soient en capacité de prendre en charge ces compétences.

Elle interroge Metin Yanuz sur la question de la densité, et plus spécifiquement sur l'action menée par la Ville de Valenton concernant le parc privé maison individuelle et copropriétés).

Anne-Katrin Le Doeuff (AORIF)

Anne-Katrin Le Doeuff interroge Metin Yanuz sur les dispositions qui pourraient de son point de vue rester aux mains des Maires dans le cas d'une montée en puissance des EPT/intercommunalités ou des départements.

Réponses de Metin Yanuz

La Ville de Valenton mène plusieurs actions sur le parc privé : mobilisation du permis de louer, lutte contre les marchands de sommeil, etc. Il pointe les risques que peuvent générer des politiques de constructions massives qui conduiraient à des quartiers dépourvus d'équipements.

Concernant la répartition entre les échelons communal et supra communal, en tant que Maire, Metin Yanuz souhaite privilégier le plus possible le niveau communal. A défaut, il s'agirait de conforter le niveau départemental en lien avec ses compétences actuelles.

Audition d'Axel Lecomte, directeur de l'habitat et du renouvellement urbain de l'EPT Plaine Commune

Axel Lecomte indique en préalable que son propos est partagé par l'Alliance des territoires du Grand Paris¹⁴.

Y a-t-il une spécificité francilienne ? C'est le cas en termes d'enjeu et de diagnostic (crise du logement). Donc ce qui est intéressant c'est de se pencher sur la différenciation, qui donne des outils à des réalités territoriales diverses.

Plaine Commune est une ancienne communauté d'agglomération devenue un EPT, elle est de ce fait plus intégrée que d'autres EPT, et porte des initiatives dans le domaine du logement depuis longtemps : financement du logement social, 4^{ème} PLH, 40 opérations d'aménagement en cours sur le territoire.

Les EPT ne sont pas tous au même niveau d'avancement mais se structurent progressivement, à l'instar du développement des PLU-I et des CIL. Toutes les strates administratives et de gouvernance interviennent aujourd'hui : les départements, les EPT, la Métropole du Grand Paris, l'Etat, etc. La loi Notre est intervenue sur le schéma institutionnel francilien avec un modèle bancal en matière d'échelles d'intervention et de délégation des aides à la pierre (contrairement à tout ce qui se fait ailleurs en France, la délégation des aides à la pierre intègrerait l'hébergement). La question qui se pose est celle des bonnes échelles d'intervention en matière par exemple de construction neuve, d'attribution, d'encadrement de la qualité, de contractualisation avec les bailleurs sociaux. La loi Notre est venue mélanger des compétences dans les registres stratégiques et opérationnels, qui restent entremêlés entre échelles. Le schéma doit être ajusté.

Entendre que l'Ile-de-France serait laissée de côté dans le cadre d'une loi de décentralisation est assez inquiétant. Ce serait paradoxal que des AOH se développent partout sauf au sein de notre région alors qu'elle rencontre une grave crise du logement. Cela interroge un schéma dans lequel aucune autorité ne pourrait être AOH en l'état actuel des critères.

Les propositions portées par Intercommunalité de France consistent à accorder à la Métropole du Grand Paris une responsabilité d'élaboration d'une stratégie globale, d'orientations en matière de rééquilibrage, de schémas d'aires d'accueil des gens du voyage, de logement des étudiants, de financements, pour permettre des financements croisés. Mais le bloc local, représenté par les EPT doit rester l'échelon opérationnel. Ainsi, la MGP gèrerait les grandes orientations métropolitaines (diagnostic et orientations), les EPT sa mise en œuvre (les plans d'action du PLH en lien avec les PLUI). Le bloc local conserverait la politique des attributions et le financement via la délégation des aides à la pierre. L'Etat resterait garant de la politique générale du logement.

Ce schéma pointe toutefois le besoin de recettes nouvelles. La proposition formulée par Intercommunalités de France est d'accorder la délégation des aides à la pierre aux EPT.

Discussion

Anne-Katrin Le Doeuff (AORIF)

¹⁴ L'Alliance des territoires du Grand Paris a été constituée par les onze présidents de EPT de la petite couronne francilienne dans le but de défendre les ressources financières du bloc communal. Une note de l'alliance sur la gouvernance de l'habitat dans le territoire métropolitain sera annexée au rapport du groupe de travail.

Le schéma décrit ici ne relève-t-il pas davantage d'une redistribution de compétences entre les différentes strates administratives actuelles, avec un couple délégation / différenciation plutôt que d'une décentralisation en tant que telle ?

Réponse d'Axel Lecomte

Les EPT devraient pouvoir disposer de davantage de pouvoirs (agréments des logements sociaux, adaptation de la réglementation sur les meublés touristiques, pouvoir de sanction sur le permis de louer, financement des OPH qui lui sont rattachés, transition énergétique...). M Lecomte se déclare favorable à une décentralisation qui consiste ainsi à donner plus de pouvoir local, mais il lui semble nécessaire en préalable d'adapter les critères d'éligibilité des AOH. Il faut faire attention à la tentation de sortir l'Ile-de-France de la réflexion. Sinon celle-ci restera dans un schéma dysfonctionnel. Le PMHH qui n'aboutit toujours pas est de son point de vue une illustration de cette situation.

Audition de Denis Cahenzli, vice-président délégué à la stratégie métropolitaine de l'habitat de la Métropole du Grand Paris, adjoint au maire d'Aulnay-sous-Bois

Selon Denis Cahenzli, il ne faut pas « sortir » l'Ile de France de la réflexion sur la décentralisation, d'autant que le fait de ne pas avoir traité à temps la question du logement dans la région conduit à une crise profonde ; on n'a pas produit assez et les bailleurs sont exsangues.

Le Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) n'est pas un échec. La MGP est parvenue à satisfaire presque 85% de ce que l'Etat lui impose. Le PMHH est relancé et il sera voté en 2024. On peut se demander qui disposera de la compétence logement mais fondamentalement il convient de rappeler à la fois le manque de financement et le manque de pouvoirs accordé aux maires. La MGP assure un rôle de rééquilibrage.

Est-ce que jusque-là la compétence exercée par l'Etat est un succès ? Si nous sommes là tous ensemble c'est qu'il y a un souci. L'Etat se désengage. La métropole, ce sont d'abord 131 maires qui doivent se mobiliser pour répondre à la demande.

La MGP se donne pour priorité d'assurer le lien entre emploi et logement et d'œuvrer au rééquilibrage de l'offre.

Qui peut le faire mieux ? L'EPT est une échelle d'intervention raisonnable. Les départements peuvent apparaître comme encore plus adaptés mais tous n'ont pas de la même capacité à construire.

Au total, la question qui se pose est de savoir s'il faut d'abord faire une loi de décentralisation et une politique du logement forte partout ou d'abord engager une véritable réforme des institutions ? Denis Cahenzli prend l'exemple d'une opération en cours au sein de sa commune, qu'il ne parvient toujours pas à mener à bien car l'Etat y met trop de conditions, que l'administration est trop lourde. Il faut revoir l'organisation territoriale, il y a trop de couches.

Les EPT ne disposent d'aucune fiscalité en propre, ils sont tributaires des villes, cela ne peut pas fonctionner dans ce schéma.

En conclusion, Denis Cahenzli souhaite confirmer le rôle de la MGP d'un point de vue stratégique. Elle représente sept millions d'habitants, elle doit être confortée. Mais cela passe, en parallèle, par la nécessité de renforcer le pouvoir et les compétences des Maires.

Jean Claude Driant

Cette position est-elle forcément contradictoire avec les propos d'Axel Lecomte ?

Claire Delpech (Intercommunalités de France)

N'y a-t-il pas une contradiction entre le rééquilibrage stratégique à grande échelle et les propositions précédentes consistant à centrer la décision au niveau des communes ? Quel rôle accordez-vous aux communes, n'est-ce pas au risque de renforcer la mise en avant de leurs intérêts particuliers micro-locaux ? Quelles sont vos réflexions concernant les financements et l'avenir de la fiscalité locale ?

Anne-Katrin Le Doeuff (AORIF)

Dans ce schéma, la MGP envisage-t-elle de demander une évolution des compétences, actuellement insécables, qui lui seraient accordées en cas d'approbation du PMHH ?

Eddie Jacquemart (CNL)

Eddie Jacquemard souhaite relayer le témoignage des habitants : peu de citoyens connaissent les EPT. Quand on a besoin d'un logement on va voir le maire. La décentralisation devrait donner davantage de pouvoir aux maires. Emmanuel Macron a retiré aux maires deux pouvoirs importants : la fiscalité et la gouvernance des OPH communaux. Eddie Jacquemart se déclare opposé à une décentralisation qui consiste à organiser une diminution de la participation financière de l'Etat. Le sujet fondamental est de savoir comment loger les habitants.

Axel Lecomte (EPT Plaine commune)

Tout cela n'est pas contradictoire. Les services de l'EPT sont au service des maires, comme l'illustre le pilotage des projets ANRU par lesquels ces derniers bénéficient d'une ingénierie de projets. Les EPT disposent de compétences concernant le ramassage de déchets, la gestion de proximité, qui conduisent à les rendre de plus en plus identifiés. Le département de Seine Saint Denis n'exerce quasiment plus aucune compétence en matière d'habitat. Il ne finance plus le logement social depuis longtemps, ce n'est donc de son point de vue pas un échelon pertinent. Plaine commune était un EPCI doté d'une fiscalité propre, ce territoire dispose de financements considérables. En 2021, la MGP disposait d'un budget de 2M€ et l'ensemble des EPT réunis de 50M€. On observe aujourd'hui un décalage entre compétences théoriques et fiscalité.

En réaction aux propos précédents de Denis Cahenzli, Axel Lecomte confirme le rôle de rééquilibrage de la MGP. Mais les questions concrètes comme les attributions, les inspecteurs du permis de louer, l'émission d'avis sur les permis de construire, ..., devraient relever du bloc local, c'est-à-dire selon les cas soit des communes soit des EPT. Il convient de clarifier ce qui relève de la planification stratégique et ce qui s'attache à la mise en œuvre, à l'action.

Matin Yavuz

Une collectivité qui ne dispose pas de fiscalité propre n'a pas les mêmes capacités d'intervention qu'une qui la maîtrise. De plus, tous les EPT n'interviennent pas de la même façon. Attention à ne pas prendre le risque de se trouver avec plusieurs modes d'intervention selon les EPT.

Grand-Orly-Seine-Bièvre se considère comme une coopérative de villes. Les communes paient pour des services sans avoir la main. On peut évoquer l'exemple des opérations de renouvellement urbain. Théoriquement, c'est l'EPT qui est compétent, mais la réalité du terrain c'est que ce sont les maires qui gèrent la totalité des opérations.

S'agissant des départements, il est vrai qu'ils ne disposent pas aujourd'hui de compétences véritables en matière d'habitat mais il en maîtrise des compétences connexes, notamment sur les questions sociales. De plus, les départements sont plus connus et considérés par les habitants que les EPT. Metin Yavuz exprime voir davantage d'efficacité dans un mariage département/villes que villes/MGP et encore moins villes/EPT.

Denis Cahenzli

Le PMHH prévoit bien l'articulation entre toutes ces institutions. Les maires se sont organisés pour garder le pouvoir sur le développement de leur commune et c'est une bonne chose. Il est temps de redonner des compétences et du pouvoir aux maires, la MGP est à l'écoute de cela. Concernant le financement, la MGP réfléchit à la création d'un fonds pour soutenir la relance de la production de logement. Le PMHH a été relancé, les entretiens en cours avec les EPT et l'ensemble des maires même si certains ont demandé à bloquer la démarche. Cette consultation concerne également la question des compétences et du financement. Ses résultats seront connus dans 3 à 4 mois.

Jean-Paul Jeandon

Les échanges montrent bien que l'on fait face à deux Ile-de-France : la grande couronne, gérée comme n'importe quel autre département de France, et la petite couronne. Il lui semble impossible de traiter de la même façon ces deux espaces.

Axel Lecomte

Les échanges se concentrent toujours sur les situations en excluant la ville de Paris. Or c'est important. Que veut dire une politique de l'habitat de la métropole du Grand Paris sans Paris ?

CNH

Groupe de travail territorialisation / décentralisation

Compte rendu synthétique de la séance n°5 du 26 janvier 2024

Jean-Claude Driant

30/01/2024

La réunion du groupe de travail du 26 janvier 2024, centrée sur les régions, a donné lieu à deux auditions de vice-présidentes de conseils régionaux : Laurence Fortin (Bretagne) et Laurence Rouède (Nouvelle Aquitaine)

Audition de Laurence Fortin – Vice-présidente « Territoire, économie et habitat. Région Bretagne

Les régions n'ont pas de compétences larges dans le domaine de l'habitat. Pour autant, elles sont actives sur le sujet, notamment à travers la compétence d'aménagement du territoire et les SRADDET¹⁵, ce qui rejoint inévitablement la problématique de l'habitat.

La Bretagne est confrontée à de nombreux sujets liés au logement. Le besoin estimé est de 23 000 nouveaux logements par an pour faire face aux enjeux de décohabitation, de vieillissement et d'attractivité de la région. Ce niveau de production n'est pas atteint depuis la crise financière de 2008. L'écart entre la production réelle et les besoins ne cesse de croître. Les chiffres de 2023 de la FFB sont très significatifs. Il aura manqué en 2023 5 000 permis de construire par rapport aux années précédentes, ce qui correspond à la production de l'un des quatre départements de la région.

Le problème se pose notamment dans le secteur du logement social qui connaît une forte hausse de la demande, qui a doublé en 5 ans, et une baisse des taux de rotation (moins de 10%).

Les promoteurs ont également du mal à produire.

Tous les indicateurs sont en berne et en tension. En Bretagne cela soulève notamment le sujet particulièrement fort du logement des travailleurs saisonniers (tourisme et agriculture) dont les besoins sont très forts et pour lesquels les solutions que l'on trouvait jusqu'à il y a peu ne fonctionnent plus aujourd'hui. Autre sujet : le tourisme avec les locations de courte durée dans les zones les plus attractives.

La question du logement abordable est devenue la première préoccupation des bretons.

Dans ce contexte, le Conseil régional a adopté une feuille de route sur le sujet. Elle comporte quatre axes.

1. Le premier axe porte sur l'animation de la politique du logement en tenant compte des grandes différences territoriales et des problématiques très diverses liées à la vacance, au tourisme, à l'industrie agroalimentaire... La région a mis en place, avec le CRHH, une animation « à la bretonne » avec les collectivités locales.

¹⁵ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

2. Le deuxième axe porte sur l'articulation entre le SRADDET et la question de la mobilisation du foncier pour réussir à construire des logements. Il faut maîtriser le foncier stratégique qui permettra de mettre en œuvre le ZAN. L'Etablissement public foncier régional y contribue, mais avec des durées de portage de 5 ou 7 ans qui ne sont pas adaptées à des projets à plus long terme. La région engage donc une étude de préfiguration pour se doter en 2025 d'une foncière capable de faire du portage de long terme.
3. Le troisième axe porte sur l'accompagnement des politiques territoriales de rénovation du logement social en visant les catégories énergétiques A, B et C avec 40% d'économie d'énergie. La région promeut les filières d'éco-matériaux et les énergies renouvelables. Globalement, elle investit 100 millions d'euros sur trois ans dont un tiers est destiné à accompagner les collectivités dans leurs projets. La région oriente aussi des fonds du FEDER sous cet angle.
4. Le quatrième axe vise à conforter la chaîne de production du logement et à accélérer son adaptation aux transitions en créant des filières de production innovantes (matériaux biosourcés, énergies renouvelables...).

La région va lancer en 2024 un concours d'idées sur la « densification heureuse » sur le modèle des appels à projets innovants.

Par ailleurs, la Bretagne a aussi expérimenté le « Pinel Breton » avec l'appui du préfet de région. Cela n'a pas été sans difficultés, mais cela a permis de faire fonctionner la solidarité entre les territoires (Rennes et Saint-Malo pour servir les autres territoires). L'expérimentation montre aussi à quel point les zonages nationaux masquent les réalités locales.

Pour les travailleurs saisonniers, la région a testé la méthode du « double usage » en mobilisant les dortoirs de lycées, rendus disponibles pour les travailleurs saisonniers, autant pour la dimension touristique que pour l'agroalimentaire. C'est une solution intéressante, mais qui reste très limitée quantitativement et difficile à mettre en œuvre (nécessité de laisser les établissements vides pour les rénover, questions de sécurité, attractivité inégale des établissements, etc.).

Bref, la région agit en complémentarité et pas en première ligne, en fonction aussi de ses compétences. Les régions ne demandent pas particulièrement de compétence nouvelle, mais sont demandeuses d'une meilleure capacité d'expérimentation pour tester des choses, y compris dans les zones où elles ne sont théoriquement pas possibles. Par exemple pour produire des logements réversibles.

Audition de Laurence Rouède – Vice-présidente de la région Nouvelle Aquitaine

La région est intéressée par le sujet du logement, tout en restant prudente compte tenu de la réalité de ses capacités à faire, sans compétence directe et avec un contexte budgétaire contraint.

Dans ces conditions, quelle peut-être la plus-value des régions sur ce sujet en tenant compte de ce sur quoi elles sont cheffes de file : l'aménagement du territoire, le SRADDET et le ZAN.

La région Nouvelle Aquitaine tente par exemple de sortir d'une terminologie « ZAN » qui évoque surtout la contrainte pour parler plutôt de « sobriété positive ». Elle travaille à accompagner toutes les démarches qui vont rendre possible cette sobriété. C'est pour cela que la région travaille avec l'ensemble des acteurs : les architectes, les agences d'urbanisme, les opérateurs, l'établissement public foncier.

La région joue un rôle d'ensemblier et d'innovateurs pour imaginer l'habitat de demain, tout en étant consciente du fait que dans un territoire comme la Nouvelle Aquitaine il reste une appétence majoritaire pour une maison avec de l'espace extérieur. Quand on échange avec les maitres ruraux, ils disent que les gens qui viennent chez eux le font pour trouver de l'espace ; ils ne sont pas demandeurs de densification en centre-bourg.

La Nouvelle Aquitaine, met également en œuvre des politiques volontaristes sur un certain nombre de thèmes prioritaires :

- Le logement des jeunes (étudiants, jeunes actifs)
- Celui des saisonniers
- La rénovation énergétique
- L'accompagnement de la filière bâtiment

Le territoire régional est très divers entre un littoral, une métropole, le département de la Gironde, de grandes aires urbaines en croissance (La Rochelle, Poitiers, Limoge, Pau, Bayonne) qui sont hyper attractifs et des espaces ruraux peu denses et détendus, qui représentent la majorité de la population (51% des néo-aquitains habitent dans une commune rurale) et de la surface du territoire.

Cette diversité et ces contrastes posent une problématique de rééquilibrage territorial qui conduit à formuler des politiques telles que « les usines à la campagne », le maintien et la réhabilitation de lycées en zones rurales pour en faire des lieux d'innovation et de formation.

Sur le thème de l'habitat, cela conduit la région, très modestement, à réfléchir à des accompagnements et à des interventions sur le logement en ruralité et en zone détendue.

Au total, en agglomérant tous les dispositifs sur lesquels la région a une action liée au logement, on atteint une dépense annuelle de l'ordre de 30 millions d'euros.

La région s'est dotée d'un service d'intelligence territoriale et de prospective piloté par Olivier Bouba-Olga, professeur à l'Université de Poitiers, qui réfléchit à l'habitabilité des territoires.

Les principales actions spécifiques de la région Nouvelle Aquitaine sur le sujet.

1. La plus connue est celle consacrée au logement des jeunes et des étudiants. La région accompagne la réhabilitation ou la construction d'entre 1000 et 1500 logements par an, avec un budget d'un peu plus de 5,5 millions d'euros.
2. L'hébergement des saisonniers, également pour l'agriculture et le tourisme, avec un enjeu essentiel de soutien à l'activité économique. En effet, 8% des salariés de Nouvelle Aquitaine sont des saisonniers. Là aussi, les aides concernent la création de logement et la réhabilitation. La région a lancé un appel à projets sur le sujet et essaie également de mobiliser les internats pendant les périodes de vacances. C'est une façon d'optimiser l'existant, même si ce n'est pas simple. En 2023, le budget était d'un peu plus de 2 millions d'euros.
3. Troisième axe : le développement en ruralité, là où, notamment du fait du zonage, on n'arrive pas à faire intervenir les opérateurs, même du logement social. La région y travaille en partenariat avec l'AURA-HLM. La région a monté un nouveau règlement d'intervention qui remporte un franc succès pour promouvoir le logement social communal avec deux types d'opérations :
 - a. la réhabilitation énergétique de logements sociaux communaux existants

- b. et la transformation d'usage pour créer des logements sociaux communaux (figure classique des presbytères transformés).

L'objectif est de faire 450 logements sur 3 ans. Le succès du dispositif est tel qu'il s'en fait encore plus (200 à 300 par an), mais le système est budgétairement contraint (la région y met entre 10 000 et 15 000 euros par logement).

- 4. Quatrième axe : conforter la filière du bâtiment. La région participe aux clusters sur les nouveaux matériaux, et développe de la formation des acteurs.

Plus largement, la région souhaite aller vers la co-présidence du CRHH.

La discussion

Jean-Claude Driant

Aucun des deux intervenantes n'a évoqué l'hypothèse de briguer pour les régions le statut d'AOH. Est-ce explicite ?

Réponses des deux intervenantes

Les présidents de régions et l'ARF reste prudents sur ce point. Les régions ne demandent pas ce statut, même si le territoire régional peut avoir du sens, parfois plus que les départements (par exemple, les problématiques rurales du centre Bretagne concernent trois départements).

Autre exemple, l'expérimentation du « Pinel breton » montre qu'on peut faire des choses territorialisées à l'échelle régionale sans que cela coûte un centime à l'Etat. Mais il faut que les préfets de région aient la possibilité d'accepter ce type d'expérimentation.

Quelques questions regroupées

Henry Buzy-Cazaux (personnalité qualifiée)

Les deux interventions montrent que les régions font beaucoup avec peu de prérogatives.

Elles n'ont pas évoqué une pensée régionale de l'ARF sur la fiscalité ? Quels sont les bons échelons, bonnes taxes locales... On sait qu'il y a des demandes fortes du côté des maires, notamment depuis la suppression de la taxe d'habitation. Y en a-t-il du côté des régions ?

Didier Poussou (Fédération des ESH)

Les régions disposent-elles d'analyses précises sur les besoins en logement et de projections démographiques ? Quels volumes globaux produire et quels liens avec le ZAN et la planification qui va avec ?

Micheline Unger (DAL)

Au-delà des besoins des saisonniers, quid des ménages permanents ? Les locations saisonnières dans un contexte de sous production génère-t-elle une pénurie d'offre pour les habitants permanents ?

Envisagez-vous des réquisitions ? Une obligation d'encadrement des loyers ?

Avez-vous une action sur les DALO ?

Réponses regroupées

Laurence Fortin

Pour la fiscalité locale, il y a un lien fort avec le ZAN, car la fiscalité locale est très liée à la consommation foncière : nouvelles bases, nouvelles routes, nouveaux logements, tout cela génère de nouvelles recettes fiscales.

Si on veut aller vers plus de sobriété foncière, ce modèle est donc à réinterroger. La Bretagne va y travailler avec l'ensemble des collectivités. Du point de vue de l'Etat et de la législation, la question de l'accompagnement financier des collectivités n'a pas été réinterrogée dans la perspective de la mise en œuvre du ZAN. En 2024, la région Bretagne va travailler à un « livre blanc du ZAN ». Il faut être sobres, mais le besoin de logements est important. Il faut aussi rééquilibrer le foncier économique et le foncier habitat. Jusque-là, la Bretagne était à 70% de consommation foncière pour le logement (contre 50% au niveau national).

La Bretagne va continuer à accueillir, mais l'objectif est d'accueillir prioritairement des actifs. Il faut donc continuer à accueillir des entreprises.

Il y a aussi de vrais sujets sur la fiscalité nationale, par exemple sur la location touristique qui s'est développée de façon exponentielle. Des expérimentations ont été menées comme à Saint-Malo, mais avec quelques contestations. Il faut adapter la réglementation.

Il faut aussi avancer sur les outils d'accompagnement pour le portage foncier, qui sont aujourd'hui insuffisants. Le BRS est une solution intéressante pour faire du logement abordable, mais cela reste très marginal, on en fera au maximum 1 000 logements sur les 23 000 dont la région a besoin. Il faut donc inventer d'autres outils.

Quant au DALO, ce n'est pas vraiment un sujet pour les régions.

Laurence Rouède

Sur le thème de la fiscalité, il faudrait redonner du sens en rapprochant la réalité des dépenses et des investissements avec celle des recettes. On est désormais dans une fiscalité très détachée de la réalité. La mission Woerth va sans doute s'exprimer sur ce sujet et des propositions viendront sans doute du côté des régions qui demandent un peu plus de marges de manœuvre. Elles n'ont pas beaucoup de recettes qu'elles maîtrisent, ni de recettes dynamiques, à part la TVA.

Une part de la fiscalité régionale est paradoxale : elle comporte des recettes qui sont amenées à disparaître si les régions réussissent leurs politiques de transition (cartes grises, TICPE¹⁶). Comment imaginer une nouvelle fiscalité qui permette aux régions d'avoir les moyens d'intervenir sur des politiques structurantes ?

A ce stade, Eric Woerth a dit qu'il ne s'agissait pas de créer un nouvel impôt pour remplacer la taxe d'habitation : « qui est fait est fait ».

Il y a un lien impensé à ce stade entre le ZAN et la production de logement, et en particulier de logement social.

Dans son rôle de « personne publique associée », la région est très présente dans des échanges avec les SCOT, les PLU et les PLUI pour que les objectifs d'attractivité démographique des EPCI soient raisonnables. Ce n'est pas toujours simple car bien souvent les SCOT et les PLUI se bouclent en faisant plaisir à l'ensemble des maires en leur disant qu'ils vont avoir des habitants

¹⁶ Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

supplémentaires. Et cela finit toujours par gonfler les chiffres. Ensuite, il faut trouver l'espace et les moyens pour y répondre.

La région essaie donc d'accompagner le plus possible les territoires pour les amener à être raisonnables et pour arriver à une certaine cohérence en matière de vision de l'attractivité. Il faut dépasser la première analyse du ZAN qui risque de conduire à opposer les territoires entre eux et éviter les crispations locales. Pour ces questions, l'échelon régional a sa légitimité car il permet de sortir de ces frustrations.

Sur les littoraux de Nouvelle Aquitaine, les locations saisonnières sont un vrai sujet, mais le développement des résidences secondaires nous interroge encore plus. Certains territoires ont des pourcentages de résidences secondaires majoritaires. La région n'a pas vraiment de rôle sur ce sujet, à part pour accompagner les prises de conscience. Certains maires ont pris pleinement conscience du problème et mettent en place les taxes sur les résidences secondaires. C'est le cas notamment au Pays basque, à Bordeaux ou à La Rochelle.

Il y a aussi le sujet de l'eau potable dont on parle très peu. Ce n'est pas le sujet foncier qui va mettre le plus en danger la production de logements à l'avenir dans certains territoires, ce sont les ressources en eau potable qui sont fragilisées par les épisodes de sécheresse. Les régions doivent jouer leur rôle sur ce sujet avec les différents syndicats et les agences de l'eau. Il y a d'ores et déjà des secteurs en Nouvelle Aquitaine où on sait qu'on ne devrait plus accueillir d'habitants supplémentaires.

Laurence Fortin

Beaucoup de maire se sont saisi de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), mais ce n'est pas une recette affectée au logement. Parfois elle va servir à d'autres choses, y compris dans des territoires où il n'y a pas beaucoup d'habitants à l'année, y compris là où les résidents secondaires votent. Certes, cela permet de faire quelques investissements, mais la région Bretagne prônait plutôt une recette régionale pour les choses puissent se faire à la bonne échelle.

Sur le sujet des résidences secondaires, à part avec le logement social ou avec du BRS, on ne peut pas maîtriser le changement de destination des logements en résidences secondaires. Il n'y a pas d'outil pour cela.

Sur la fiscalité, effectivement, si les régions réussissent leurs objectifs de décarbonation, elles vont réduire leurs recettes tout en augmentant leurs dépenses (par exemple en misant sur les transports ferroviaires).

On peut aussi citer, pour illustrer le problème, l'exemple des éoliennes. La Bretagne a développé un champ d'éoliennes sur le bassin de Saint-Brieuc. Toutes les recettes générées vont au bloc communal. Pour certaines communes, cela procure une recette supérieure à la DGF. On y aura dans ces communes de belles salles polyvalentes et belles pistes cyclables qui accroîtront l'attractivité pour des résidences secondaires, mais ce n'est pas juste, car si le projet aboutit, c'est en partie du fait de l'action de la région. A chaque fois que les régions développent des projets d'infrastructure elles génèrent des recettes pour le bloc communal.

Au total, aujourd'hui la fiscalité locale est complètement dépassée et génère de la concurrence entre les territoires. Il faut trouver la bonne échelle.

Les régions jouent un rôle d'organisation d'échanges et de concertations avec les territoires. C'est le cas par exemple pour le ZAN. Cela ne peut pas se faire au niveau national.

Micheline Unger

Comment faire pour que tout le monde soit bien traité, de façon égalitaire sur l'ensemble du territoire ? C'est en principe le rôle de l'Etat.

Laurence Fortin

La région Bretagne a organisé une péréquation entre les territoires. Elle accompagne plus les territoires les plus pauvres aussi bien en ingénierie qu'en moyens financiers. Le rapport va de 1 à 5 entre l'appui aux plus pauvres et celui qui va vers les plus riches. Cela se fait à partir d'un « indice de péréquation » entre les territoires. Ces critères ont été coconstruits avec eux.

Il en va de même pour la répartition des consommations foncières. C'est ainsi que la région va mettre 1000 hectares de consommation possible pour accueillir, si l'on en croit les données de l'Insee, plus de 55 000 habitants dans le Grand Rennes, 10 000 habitants à Breizh-Morlaix et 2 500 habitants dans le Grand Centre Bretagne. On sait très bien qu'on ne produira pas les mêmes logements selon les territoires.

CNH**Groupe de travail territorialisation / décentralisation****Compte rendu synthétique de la séance n°6 du 30 janvier 2024**

Jean-Claude Driant

09/02/2024

La réunion du groupe de travail du 30 janvier 2024, a donné lieu à deux auditions :

- Celle de Monsieur Michel Ménard Président du Conseil départemental de Loire Atlantique et Président du Groupe de travail « Logement & Foncier » de Départements de France (ADF)
- Celle de Monsieur François Descoeur, Maire d'Anglards de Salers, administrateur national de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), vice-président de l'établissement public foncier d'Auvergne, président de la commission régionale d'architecture et du Patrimoine pour la région AURA et vice-président de la communauté de commune du grand pays de Salers

Audition de Michel Ménard Président du Conseil départemental de Loire Atlantique et Président du Groupe de travail « Logement & Foncier » de Départements de France (ADF)

Le logement comme priorité dans un contexte de contraintes financières

Le logement est un bien de première nécessité. C'est la raison pour laquelle les départements s'y sont investis. Une trentaine de départements ont la délégation des aides à la pierre. Certains ne l'ont pas prise, faute de moyens, mais tous ont, d'une façon ou d'une autre, un engagement dans le domaine du logement.

Pour produire du logement aujourd'hui, les freins sont multiples : la réglementation, les recours, mais aussi et surtout les difficultés de financement. Pour construire des logements sociaux, il faut des moyens financiers. Or, malheureusement, depuis des années on a pu observer un désengagement croissant de l'Etat. Les mesures récentes sur la TVA et la mise en place de la RLS produisent des effets de plus en plus négatifs. Tous les acteurs, notamment les départements, l'avaient dit dès 2018. C'est une ponction importante qui conduit à un ralentissement de la production.

S'ajoute à cela la réception faite aux conclusions du CNR logement avec le rabotage des prêts à taux zéro et la suppression du Pinel. Sans défendre toujours ce type de dispositifs fiscaux, il faut reconnaître qu'ils avaient produit des effets. Si cette suppression s'était traduite par une réaffectation des moyens à la production de logements sociaux ou à l'accession sociale, il aurait été possible d'argumenter sur une intention politique derrière ces inflexions. Or, on ne peut que constater qu'il s'agit uniquement d'une mesure d'économie budgétaire dont chacun constate les conséquences sur le rythme de la construction.

La crise du logement est forte et il faudra sans doute des années pour remonter la pente.

Il ne faut pas oublier que le secteur du logement apporte beaucoup plus de recettes qu'il n'engendre de dépenses. En effet, le secteur coûte environ 35 milliards d'euros par an et en rapporte entre 85 et 90 milliards sous forme de recettes fiscales.

Les départements et la décentralisation du logement

L'ADF s'est prononcée favorablement pour que les départements deviennent autorités organisatrices de l'habitat (AOH).

Le département est un bon échelon, à titre subsidiaire (notamment lorsqu'il y a des métropoles, des communautés urbaines et de grandes communautés d'agglomération). Dans beaucoup de territoires, les autres EPCI n'ont pas les moyens financiers ou humains pour mener des politiques de l'habitat. Dans ces cas-là, les départements sont les bons échelons pour assurer la mise en œuvre de ces politiques et la solidarité entre les territoires.

L'ADF propose que, de plein droit, tous les départements qui ont la délégation des aides à la pierre puissent devenir AOH, puis que ce soit une compétence optionnelle pour les autres (en prenant évidemment à cette occasion la délégation des aides à la pierre).

La question des moyens

Mais cela suppose des moyens. Toute décentralisation suppose transfert de moyens. Sur ce plan, les départements craignent que se reproduise ce qu'il s'est passé jusqu'à présent après d'autres transferts de compétences, avec une érosion progressive des compensations promises. De plus,

même si l'Etat promet de transférer tout ce qu'il dépense actuellement sur le sujet, on ne peut que souligner que cela sera encore insuffisant.

Il faudra donc s'assurer de disposer de moyens dédiés, soit par des dotations de l'Etat, soit par un dispositif fiscal associé. Sinon, on ne pourra pas atteindre les objectifs de ces politiques publiques et cela génèrera de l'insatisfaction.

Parmi les hypothèses sur les dispositifs fiscaux envisagés, on pourrait flécher une partie du 1% logement, la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), qui est fait pour ça. Le taux peut être adapté et augmenté si nécessaire. L'hypothèse des droits de mutations (DMTO) suppose que les dépenses sociales soient bien financées par ailleurs, d'autant que les recettes des DMTO sont des recettes fluctuantes. Enfin, si après avoir retiré aux départements les recettes de la taxe foncière on leur retire une part des DMTO au profit des EPCI AOH, il faudra avoir l'assurance de compensations réelles.

Les départements revendiquent d'ailleurs, plus généralement, un retour à l'autonomie fiscale qu'ils ont totalement perdue.

Pas ailleurs, le sujet du logement d'urgence relève d'une politique de solidarité nationale et ne peut pas être transféré. Cela doit rester la responsabilité de l'Etat.

Les départements sont donc disposés à prendre des responsabilités nouvelles ; ils ont adopté une résolution en ce sens, mais « on doit marcher sur les deux pieds » : avoir la compétence pleine et entière, mais avec des moyens dédiés et garantis.

Discussion

Anne-Katrin Le Doeuff (AORIF)

Y a-t-il une expression spécifique de l'ADF sur la situation de l'Ile-de-France et la métropole du Grand Paris ?

Réponse

L'ADF n'a pas d'expression précise sur l'Ile-de-France. En revanche, à titre personnel, Michel Ménard précise que s'il y a une décentralisation des politiques de l'habitat, cela permettra de ne pas avoir la même réponse partout, notamment parce que la tension n'est pas la même sur tous les territoires. Il faudra donc pouvoir adapter les réponses en fonction des contraintes qui pèsent sur les territoires.

Un exemple d'inadaptation : le changement récent des plafonds de ressources s'appliquant au BRS est peut-être adapté à l'Ile-de-France, mais ne l'est pas du tout ailleurs. Cela va sans doute faciliter les ventes pour les promoteurs, mais en s'éloignant de la cible sociale initiale de personnes à revenus modestes et moyens. La Loire-Atlantique a créé un organisme foncier solidaire (OFS) et il paraît difficile d'aller au-delà des plafonds du PLS. En Ile-de-France, il y a en revanche sans doute de bonnes raisons d'aller au-delà.

Henry Buzy-Cazaux

Sur les DMTO, l'ADF a-t-elle une doctrine au sujet d'une évolution du mode de calcul des droits à payer ? Des réflexions existent sur le sujet depuis de nombreuses années.

N'y aurait-il pas lieu de les modérer pour les acquéreurs, et peut-être aussi de trouver le moyen de les lisser pour éviter les à-coups liés à la conjoncture immobilière ?

Réponse

Les sept départements d'Ile-de-France proposent que pendant trois ans on fasse passer les DMTO de 4,5% à 5,5%, le temps de trouver une solution plus efficace pour assurer la pérennité du financement des départements, avec plus d'autonomie fiscale.

A part pour ces sept départements, l'ADF n'a pas de proposition précise autre que cette exigence de trouver des financements permettant d'assurer efficacement les missions, notamment sociales. Dès lors que les départements disposeraient de ce financement pérenne, on pourrait envisager de réformer les DMTO en les fléchant différemment ou en les modulant. Mais les départements se méfient beaucoup.

Le transfert de la part de taxe foncière aux EPCI est une mauvaise expérience. Si la Loire Atlantique avait gardé cette part de taxe foncière, elle aurait aujourd'hui 10 millions d'euros de plus chaque année. La dynamique de la fraction de TVA acquise par les départements en compensation n'est pas aussi dynamique que celle de la taxe foncière, notamment dans un département en croissance démographique forte (en 2023, l'augmentation des bases de la taxe foncière est d'un peu plus de 7%, celle de la fraction de TVA n'est que de 2,6-2,7%).

Finalement, il faut rappeler que les départements ne sont pas seulement responsables des solidarités humaines ; ils le sont aussi des solidarités territoriales. Il ne faut pas réduire les départements au rôle de versement des allocations. C'est une collectivité de plein droit qui a matière à agir sur l'ensemble de son territoire.

Audition de François Descoeur, Maire d'Anglards de Salers, administrateur national de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

L'AMRF représente 12 000 communes et 80% du territoire. Les problèmes de ces communes rurales sont très différents de ce qui a pu être évoqué à propos de la Loire Atlantique, notamment car elles ne parviennent plus à mobiliser les bailleurs sociaux. C'était possible par le passé, c'est devenu de plus en plus difficile. Il faudrait trouver les moyens pour qu'il y ait une programmation de logements sociaux dans le monde rural, même dans des petites communes, comme cela se faisait au cours des décennies antérieures.

Les communes rurales ont beaucoup travaillé sur le ZAN qui les a conduites à travailler sur beaucoup de choses. Elles y sont favorables, mais pas dans le cadre d'application prévu à ce jour. Les communes sont confrontées à une baisse du nombre des terrains à construire, ce qui, pour beaucoup, pose problème et peut être lourd de conséquences en matière d'habitat.

Les communes rurales ont travaillé sur l'habitat existant en compensation du ZAN. Elles demandent un Plan Marshall pour le bâti ancien. La récupération de ce bâti coûte très cher, parfois plus que construire du neuf, et n'est souvent pas à la portée des propriétaires. Dans l'intérêt général d'avoir un urbanisme décent et cohérent, il serait important d'avoir des aides pour ce type d'actions.

Quelques demandes de la part des maires ruraux :

- Adapter le dispositif de la procédure intégrée pour le logement (PIL) aux territoires ruraux.
- Rendre effectif l'enjeu du « zéro vacance », corolaire du ZAN.
- Modifier les dispositions actuelles du Code général des collectivités territoriales sur les biens sans maîtres. Actuellement, il faut trente ans pour récupérer un bien sans maître ; c'est trop long, on pourrait le porter à 3 ans.
- Rendre possible pour toutes les communes qui le souhaitent d'instaurer une taxe d'habitation sur les logements vacants.
- Permettre l'agrément des CCAS pour le logement social.

Par ailleurs, les établissements publics fonciers (EPF) sont des outils très importants dans le monde rural, tant en termes d'apports financiers qu'en termes d'ingénierie. Cette ingénierie manque beaucoup dans le monde rural.

Dans les territoires ruraux, il y a un déficit fort d'entreprises et d'artisans pour construire. On ne parvient même pas à organiser des mises en concurrence.

Discussion

Michel Ménard (ADF)

Les offices publics de l'habitat (OPH) départementaux doivent être là pour répondre aux communes rurales qui veulent faire du logement social. En Loire Atlantique, une convention entre le département et l'OPH prévoit l'objectif de répondre aux communes rurales en allant là où les autres bailleurs sociaux ne vont pas.

De la même manière, lorsqu'il y a des ventes de logements sociaux, si les maires le souhaitent, l'OPH doit prévoir une reconstitution de l'offre vendue.

Il y a besoin de logements sociaux partout, y compris dans les communes rurales. En Loire Atlantique, il n'y a pas de communes où il n'y a pas de demande de logements sociaux.

Par ailleurs, Michel Ménard confirme l'importance des EPF, outil essentiel pour venir en soutien aux maires en se rendant propriétaire de biens que les communes ne sont pas en situation d'acheter.

Enfin, en s'appuyant sur son expérience de la Loire Atlantique, Michel Ménard évoque le dispositif « Cœur de ville/Cœur de bourg » qui vient soutenir la redynamisation des cœurs de bourg avec une participation financière du département à la réhabilitation de logements inhabités dans les secteurs déjà artificialisés, en complément indispensable de la démarche ZAN. Il est indispensable de ne pas laisser les communes rurales seules sur ce sujet.

Réponse

C'est effectivement très important à souligner, même si les départements sont de tailles très diverses et avec des moyens hétérogènes. Mais il faut effectivement soutenir tous ces dispositifs d'action sur les cœurs de villes et de bourgs.

Lionel Causse (Président du CNH, député des Landes)

Lionel Causse revient sur les enjeux majeurs de l'ingénierie et de la planification territoriale.

On a multiplié les instances et les structures qui viennent appuyer les élus locaux : EPCI, Scot, agences d'urbanisme, etc. L'Etat qui s'était pas mal désengagé revient à travers l'ANCT via des dispositifs tels que Petites villes de demain ou Villages d'avenir.

Quel avis avez-vous sur la multiplicité de ces structures dont on a l'impression qu'elles ont une efficacité limitée au niveau local, puisque vous trouvez qu'il n'y a pas suffisamment d'ingénierie à votre disposition. A quel niveau faut-il les renforcer ?

- Au niveau local avec les EPCI, Scot et les agences d'urbanisme
- Ou est-ce que c'est l'Etat qui devrait revenir en force ?

Réponse

Dans un petit département comme le Cantal, l'ingénierie est inexistante. Les communes travaillent avec le Cerema et avec l'ANCT, mais ces structures n'ont pas assez de personnel pour couvrir tout le territoire.

Dans le Cantal, il y a 18 communes retenues pour la démarche Villages d'avenir et il n'y a que deux chargés d'études en tout. Cela sera forcément compliqué.

Heureusement, il y a l'EPF qui est un bon outil.

Il n'y a pas d'agence d'urbanisme dans le Cantal. Il y a une agence technique départementale qui aide à monter des dossiers, mais les communes font beaucoup appel aux prestataires privés, même si, comme pour les entreprises, on manque de prestataires dans ces territoires. Le ZAN va générer beaucoup de besoins d'études. Il n'y a pas aujourd'hui en France de capacité à y répondre.

Il y a des Scot sur l'ensemble du territoire départemental du Cantal. Mais il reste pas mal de territoires en France qui ne sont pas encore couverts, souvent pour des raisons politiques. C'est dommage, car les Scot sont des outils très utiles en matière d'urbanisme.

Jean-Claude Driant

Quel rôle potentiel pourraient jouer les régions dans ces contextes ?

Et qu'en est-il des relations avec les services déconcentrés de l'Etat (DDT, DREAL) ?

Réponse

La région est un passage obligatoire, notamment pour le ZAN avec le SRADDET.

En ce qui concerne les services de l'Etat, on peut être plus critique. Il y a quarante ans, les services de l'Etat étaient très présents sur les territoires en appui aux collectivités et aux bureaux d'étude. Ils ont aujourd'hui beaucoup reculé à la fois en compétence et en moyens. Ils sont trop censeurs et pas assez aidants.

Les communes demandent à être aidées, pas à se faire critiquer tout le temps (par exemple avec les ABF ou avec les agences régionales de santé -ARS-).

Les ABF sont seuls maîtres à bord, ils décident tout seuls.

Lionel Causse

On sait à quel point les relations avec les services de l'Etat peuvent être compliquées.

Faudrait-il revoir les modalités de prise de décision dans les territoires et mettre en place des dispositifs plus partenariaux mobilisant également des acteurs économiques, pour négocier et acter certaines décisions qui sont aujourd'hui traitées par arrêtés préfectoraux ? De même parfois pour les permis de construire ?

Michel Ménard

Les ABF sont essentiels, mais il manque une voie de recours collégiale pour réviser éventuellement leurs décisions.

Réponse

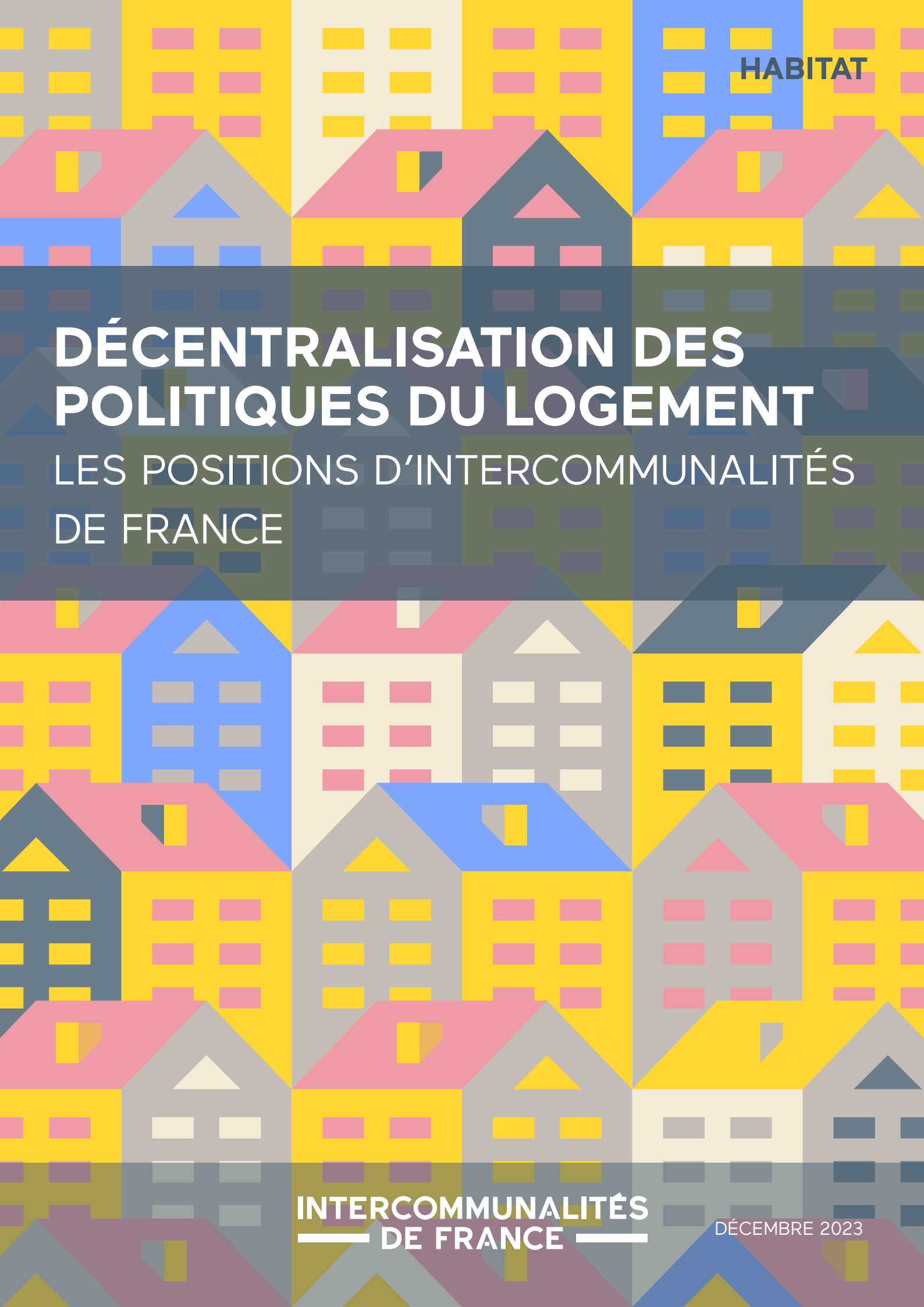
Il y a une voie de recours gérée par la Commission régionale d'architecture et du patrimoine, dont François Descoeur est président pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, mais souvent les élus ne la connaissent pas et la procédure est trop complexe et les recours sont trop rares. Il faut donc réformer cette voie de recours.

Didier Poussou (Fédération des ESH)

Les sociétés d'HLM se plaignent effectivement beaucoup de leurs relations avec les ABF, notamment pour la pose de panneaux photovoltaïques sur les toits. C'est l'exemple des réformes à apporter pour éviter les nombreux facteurs de blocage pour des actions nécessaires.

Contributions des associations d'élus et experts

Contributeur	Pages
Associations d'élus locaux	
Intercommunalités de France	99
Association des Maires de France (AMF)	117
Villes de France	137
Départements de France (ADF)	141
Alliance des Territoires	142
Organisations professionnelles	
Fédération française du bâtiment (FFB)	151
Fédération des offices publics de l'habitat (FOPH)	164
Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France (AORIF)	173
Expert	
Contribution de Michel Pelenc sur les Outre-mer	178



HABITAT

DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT

LES POSITIONS D'INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE

INTERCOMMUNALITÉS
— DE FRANCE —

DÉCEMBRE 2023

DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT

A la demande du président de la République, un processus de décentralisation de la compétence « habitat » est engagé.

Un projet de loi dédiée est prévu pour le premier semestre 2024. Il comprendrait plusieurs volets :

- un premier sur le logement social visant à conforter le modèle généraliste ;
- un deuxième sur la décentralisation des politiques du logement en direction des collectivités ;
- un troisième concernant la « boîte à outils » destiné à rendre plus efficace les politiques locales, en matière de fluidité du parcours résidentiel, de production de logements dans le parc social, de régulation des marchés fonciers, d'intervention sur le parc privé...

Intercommunalités de France, qui a contribué à la création de l'AOH et regretté que la version qu'elle proposait initialement, plus riche en contenu, n'ait pas été retenue, ne peut que soutenir cette volonté décentralisatrice. Notre association considère que l'AOH a marqué un premier

pas, et qu'il faut désormais créer les conditions d'une véritable régulation de l'action publique par les territoires dans le domaine de l'habitat.

Intercommunalités de France souhaite être force de propositions et jouer un rôle d'anticipation très actif pour nourrir en amont le projet de loi.

Les propositions d'Intercommunalités de France concernant la décentralisation des politiques du logement s'articulent autour des axes suivants :

- Les collectivités qui doivent être concernées par le mouvement de décentralisation
- Le contenu des compétences décentralisées et celles devant rester à l'Etat
- Les dispositifs de la « boîte à outils » qui sera mise à disposition des AOH
- Les modalités de financement, des compétences transférées

I. LES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES PAR LE MOUVEMENT DE DÉCENTRALISATION

→ UN TRANSFERT DE COMPÉTENCE AUX COLLECTIVITÉS DU BLOC LOCAL

C'est au cœur des bassins de vie regroupant communes et intercommunalités que se traite en pratique la question de l'habitat, de sa gouvernance, de sa mise en œuvre. Ces espaces sont reconnus par tous comme l'échelle pertinente pour mettre en œuvre des politiques de portée nationale à déclinaison locale : ils correspondent à une réalité « vécue », disposant en outre d'une offre de services publics diversifiée.

La montée en compétence et en capacité d'intervention de l'intercommunalité au sein de ces espaces a favorisé l'émergence de politiques locales capables de se saisir de la question du logement pour répondre aux attentes des ménages, contribuer aux grands équilibres sociaux en matière de mixité sociale, maîtriser l'étalement urbain, offrir une qualité de vie en ville...

Plusieurs dispositifs sont venus légitimer et outiller cette

prise de responsabilité des politiques locales de l'habitat par l'intercommunalité : délégation des aides à la pierre au succès quantitatif et qualitatif reconnu, PLH dont le contenu a été renforcé, nouveau statut des AOH...

Au niveau local, la politique du logement est le plus souvent co-construite, mettant en complémentarité les moyens de puissance publique communaux et intercommunaux. Ainsi les intercommunalités exercent en complément des politiques de l'habitat, des compétences en matière de développement économique, de transport et de déplacement, tandis que les communes, jouant sur l'atout de la proximité interviennent plus volontiers sur le volet social, notamment dans le cadre de la lutte contre le logement indigne, ou encore en matière d'attribution sur la base du document cadre de la conférence intercommunale du logement (CIA).

S'il est essentiel que localement les compétences et les interventions, entre communes et intercommunalité soient bien lisibles, il semble délicat de les figer en amont. Chaque territoire selon son projet, sa maturité, ses enjeux... doit pouvoir introduire de la souplesse et des ajustements dans la répartition des compétences au sein des collectivités du bloc local. Le PLH dans le cadre d'une approche contractuelle renforcée est en mesure de définir cette carte du « qui fait quoi » et ses évolutions dans le temps.

La gestion des politiques de peuplement illustre bien la nécessité de s'appuyer sur des accords locaux. En amont

le cadre d'action de ces politiques est fixé par la conférence intercommunale du logement (CIA), mais leur mise en œuvre en matière d'attribution relève le plus souvent des communes qui par ailleurs pourraient se voir attribuer la gestion du contingent préfectoral. Même chose concernant l'habitat indigne, les grands axes sont fixés à l'échelle intercommunale, mais dans certains territoires les communes en lien avec la proximité des parcs concernés peuvent souhaiter conserver leur pouvoir de police.

L'idée essentielle que porte Intercommunalités de France étant que le bloc local soit détenteur de ce transfert de la politique du logement.

→ UN TRANSFERT DE DROIT À TOUS LES TERRITOIRES VOLONTAIRES ET QUI DISPOSENT D'UN PLUI OU D'UN PLH

Le ministre du logement souhaite mettre en œuvre une « décentralisation totale » de l'habitat, c'est-à-dire qui concernerait tous les territoires. Intercommunalités de France salue cette ambition et considère que ce mouvement de décentralisation du logement doit concerner le plus grand nombre de territoires et élargir leurs prérogatives en s'adressant prioritairement aux collectivités du bloc local déjà fortement engagées.

De fait, aujourd'hui, la crise du logement concerne tous les territoires : les grandes agglomérations urbaines où les ménages consacrent une part de plus en plus importante de leur revenu pour se loger alors que l'offre se raréfie et où progressent les situations de mal logement. Mais cette crise concerne aussi les territoires intermédiaires, villes moyennes et petites villes où les parcours résidentiels sont grippés ; les territoires littoraux ou de montagne où le logement permanent est fortement perturbé par une offre à vocation de loisirs et de tourisme mal contrôlée ; les territoires accueillant le renouveau du développement industriel afin de loger en grand nombre les futurs salariés ; enfin, les territoires ruraux et les territoires en déprise économique et démographique où le parc de logements anciens doit être rénové et où les élus

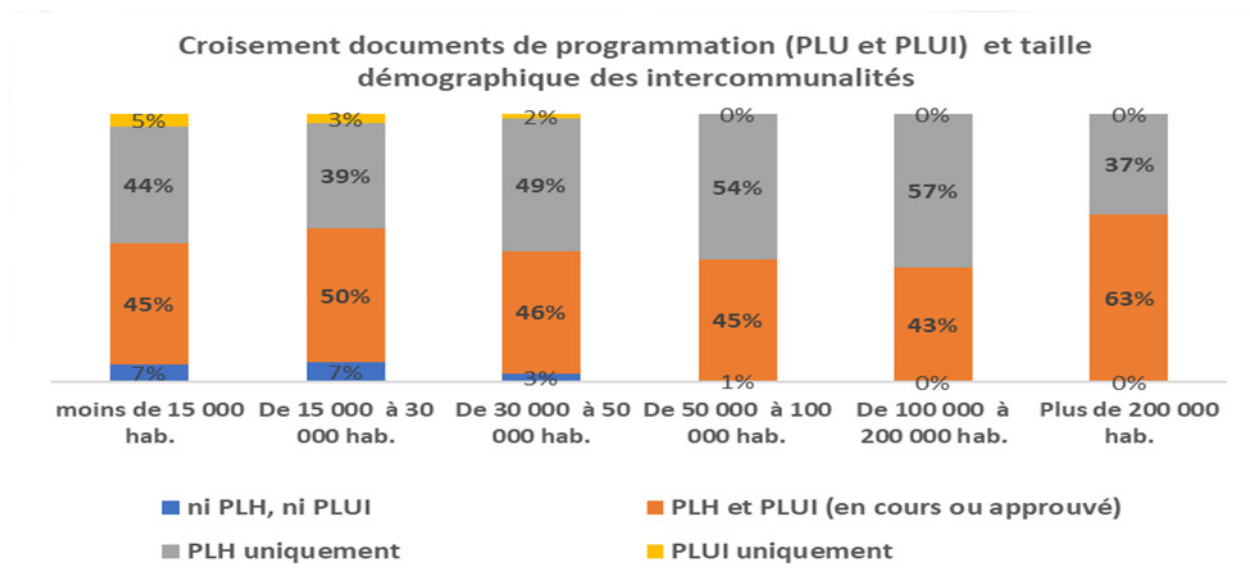
locaux sont confrontés à la difficulté de faire intervenir les acteurs du domaine : promoteurs, aménageurs, bailleurs sociaux...

Cette crise du logement se conjugue de surcroît avec des enjeux renouvelés concernant la question climatique et des obligations renforcées en matière de sobriété foncière qui concernent tous les territoires.

Ainsi, d'une façon ou d'une autre, tous les territoires sont confrontés à la crise du logement que traverse notre pays et tous se doivent d'apporter une réponse adaptée aux particularités de leur situation locale et de leurs enjeux propres. Tout ne peut se décider, ni se résoudre depuis Paris.

En conséquence, Intercommunalités de France considère que le mouvement de décentralisation envisagé et de renforcement de l'AOH se doit d'être ambitieux et concerner de droit l'ensemble des territoires.

A ce titre, l'approche par strate démographique ou par catégorie d'intercommunalités ne nous semble pas satisfaisante.

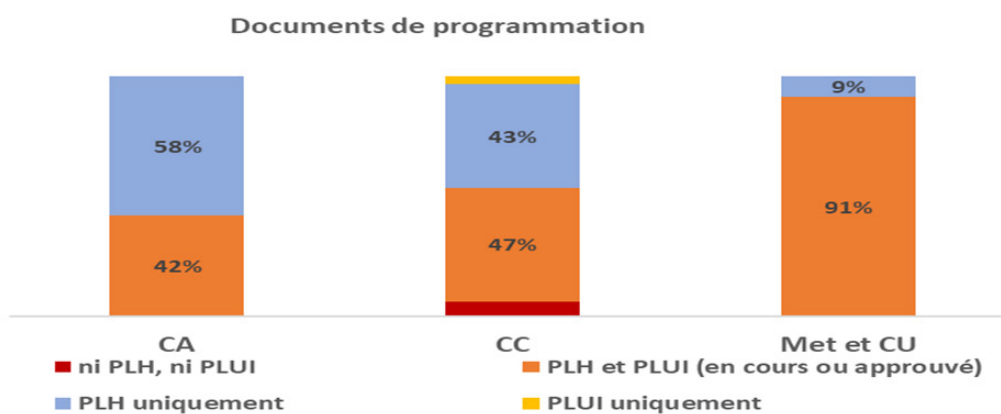


L'analyse de l'engagement des intercommunalités dans le domaine du logement, au travers des documents de planification que sont les PLH et les PLUi le confirme largement.

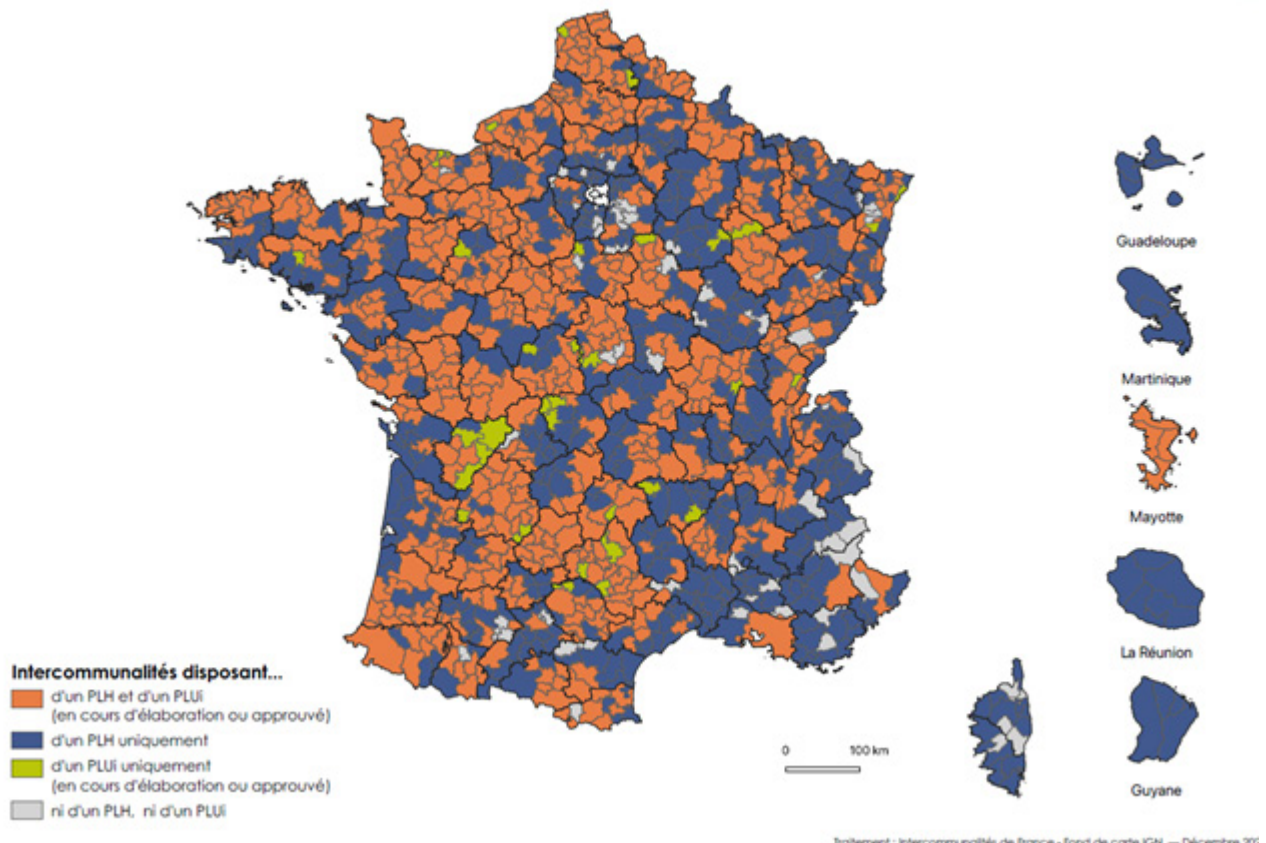
Elle montre que la taille démographique n'est pas un déterminant. Au niveau national, selon les statistiques de la DHUP, le nombre de PLH exécutoires ou en révision concerne près de la moitié des intercommunalités (46 %). Pour les PLUi (en cours d'élaboration ou approuvés) ce taux est légèrement plus important, 51 % des intercommunalités ont un PLUi où sont en train d'en élaborer un. Enfin, plus d'une intercommunalité sur deux dispose des deux documents (en cours ou finalisé).

Lorsque l'on regarde la taille démographique des groupements concernées, on observe que toutes les strates sont concernées. Si 51 % des intercommunalités de plus de 100 000 hab. disposent d'un PLH et d'un PLUi ce qui n'est pas surprenant, 45 % des intercommunalités de moins de 15 000 habitants sont dans la même situation (voir annexe).

Il en va de même lorsque l'on croise PLH / PLUi avec la catégorie d'intercommunalité. Si cela semble logique pour les métropoles et les communautés urbaines qui disposent de ces compétences de façon obligatoire, en revanche les CA et les CC peuvent être engagées dans une démarche PLH/ PLUi indépendamment de leur statut. Ainsi respectivement, 42 % et 47 % des CA et des CC ont engagé ou finalisé une démarche de PLH et de PLUi.



En conséquence plus que la strate démographique ou le statut, c'est le fait de disposer de l'un ou l'autre des documents de planification en lien avec l'habitat qui doit être déterminant pour devenir une AOH renforcée. La carte ci-après témoigne de leur large diffusion.



Clés de lecture : la carte représente à l'échelle des intercommunalités les différents documents de planification (PLH et PLUI) en cours ou finalisés (en orange). On peut y lire la grande diffusion de ces démarches à l'échelle du territoire national.

Il convient cependant de **laisser la liberté aux collectivités qui le souhaiteraient de renoncer à ce transfert de compétence par simple délibération**, dans un délai à dé-

terminer après l'adoption de la loi.

Dans les territoires laissés « en creux » deux options seraient alors possibles : la prise en charge des compétences nouvelles par le département ou encore la possibilité pour une intercommunalité devenue AOH de se rapprocher d'une autre intercommunalité et de faire jouer la coopération inter territoriale, via des structures porteuses de SCoT ou un PETR

PLH / PLUI

Depuis plusieurs années, les territoires intercommunaux, communes et intercommunalités, quel que soit leur poids démographique sont engagées localement pour apporter à leurs populations des solutions pour fluidifier les parcours résidentiels, faciliter l'accession sociale, préserver la mixité et garantir des logements et des espaces urbains de qualité. En témoigne le développement de la compétence habitat présente dans les statuts de 94 %

LES PLH

Selon les statistiques de la DHUP en 2022, le nombre de PLH en cours, en révision ou exécutoire concerne près de la moitié des intercommunalités (46 %, soit 578 intercommunalités). Ce chiffre connaît une progression régulière.

des intercommunalités¹, et de façon plus opérationnelle dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) et au sein la délégation des aides à la pierre pour certaines.

Les documents de programmation que sont les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les programmes locaux d'urbanisme intercommunaux témoignent de l'engagement des élus locaux en faveur du logement.

Si la compétence PLH est obligatoire pour les métropoles, les CU et les communautés d'agglomération, qui en sont parfois à des PLH de troisième génération voir au-delà, il est notable de remarquer qu'un tiers (33 %) des communautés de communes dont une partie seulement en avait l'obligation sont engagées dans cette démarche.

¹ Sur un total de 1 254 EPCI à fiscalité propre, 1 189 se sont dotés de l'un des items du bloc de compétences « logement et habitat », et 906 ont opté pour l'item « PLH » (source fichier Banatic octobre 2021).

Intercommunalités avec :	En nombre d'intercommunalités	En %
La compétence PLH	1 186	95%
Une obligation de PLH	369	29%
Un PLH approuvé ou en cours	578	46%
<i>dont PLH exécutoire</i>	314	25%
<i>dont PLH en cours ou approuvé</i>	264	21%
Ensemble des intercommunalités	1255	100%

LE PLUI

À la suite de la loi Elan, le PLUI a connu une assez large diffusion, auprès des communautés d'agglomération mais aussi auprès des communautés de communes.

Actuellement, 620 intercommunalités sont engagées dans une démarche de PLU intercommunal, 49 %.

Pour 40 % d'entre elles le PLUI a été adopté, pour

les autres il en cours de procédure et devrait l'être à terme.

Les communautés engagées dans les documents d'urbanisme intercommunaux sont plus nombreuses que celles disposant d'un PLH.

Intercommunalités avec :	En nombre d'intercommunalités	En %
Pas de PLUI à échelle intercommunale	609	49%
Un PLUI approuvé ou en cours	646	51%
<i>PLU i en cours ou en révision</i>	389	31%
<i>PLUI approuvé</i>	257	20%
Ensemble des intercommunalités	257	100%

→ LES PROPOSITIONS D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

- Le mouvement de décentralisation doit s'adresser en priorité au bloc local (communes et intercommunalité), le partage de certaines compétences pouvant se faire dans le cadre d'un accord local ;
- Une décentralisation qui s'adresse à l'ensemble des territoires intéressés dès lors qu'un document de planification (PLH , PLUi) est engagé ou finalisé, sans seuil démographique ni condition de statut, avec la possibilité d'y renoncer pour les CA et les CC ;
- Lorsque l'intercommunalité et ses communes ne sont pas en mesure d'exercer cette compétence, elle sera soit confiée à un regroupement d'intercommunalités, soit exercée par le département.

II. LE CONTENU DES COMPÉTENCES DÉCENTRALISÉES ET LA BOÎTE À OUTILS

Intercommunalités de France considère qu'une nouvelle étape de décentralisation ne signifie pas que le bloc local deviendrait un opérateur de l'Etat ou que ce dernier abandonnerait l'ensemble de ses prérogatives.

Bien au contraire, **elle implique un engagement partagé entre un Etat garant de l'intérêt national, du maintien des grands équilibres territoriaux et de la solidarité, et les collectivités mises en situation de responsabilité pour leur déclinaison locale.**

A ce titre, certaines compétences, expression de la solidarité nationale, doivent rester dans les mains de l'Etat, et en particulier l'hébergement d'urgence, les obligations SRU et le quota de logement de 20 % ou 25 % qui doivent rester à la maille communale, la gestion des APL, les opérations d'aménagement d'intérêt national (Orcod, OIN..).

Actuellement les compétences de l'AOH sont assez modestes, bien éloignées du contenu initial proposé par Intercommunalités de France mais rejeté par le Gouvernement de l'époque.

L'AOH doit en conséquence être renforcée par un socle de compétences comprenant :

- Les compétences actuelles des AOH :
 - Consultation sur les modifications en matière de zonages (investissement locatif)
 - Signataire des conventions d'utilité sociale
 - Possibilité de reconstitution de l'offre de logement NPNRU au-delà de l'unité urbaine
- La délégation des aides à la pierre de droit comprenant outre le parc social, la totalité des aides à la rénovation énergétique (MPR et ses développements) ;

- La capacité à intervenir sur les zonages applicables à leur territoire.

A côté de ce socle de compétences, les AOH pourraient bénéficier par voie contractuelle de compétences optionnelles. Ces compétences seraient mobilisées par l'AOH sur simple demande après avis du CRHH.

Ces dernières concernent en particulier :

- La possibilité de disposer des outils de régulation des meublés touristiques : application des dispositions relatives au changement d'usage des locaux destinés à l'habitation et aux obligations d'enregistrement
- La mise en place d'un observatoire des loyers et d'un dispositif d'encadrement des loyers en dehors des zones tendues
- La gestion par délégation des crédits de la rénovation urbaine
- La possibilité d'accorder les agréments aux OFS
- Les agréments concernant le logement locatif intermédiaire (LLI)
- La validation des plans de vente HLM sur le territoire de l'AOH
- La validation des plans patrimoniaux des bailleurs sociaux, notamment en matière de rénovation
- La mise en place de dérogation sur les loyers HLM (loyer unique, surloyer...)

→ UN SOCLE DE COMPÉTENCES DE BASE DES AOH

Il porterait sur :

La délégation de l'ensemble des aides à la rénovation énergétique pour les parcs public et parc privé

Concernant les aides du parc public, de nombreuses intercommunalités sont d'ores et déjà délégataires des aides à la pierre (114 intercommunalités, soit plus d'un quart de la population hors Ile-de-France). De nombreux

rapports témoignent de l'intérêt que représente le fait de piloter à l'échelle locale la programmation du logement social. Outre la visibilité apportée, cela a fortement renforcé les partenariats avec les bailleurs sociaux permettant de mieux rapprocher demande et offre.

Depuis quelques années, la délégation dite « de type 3 » gagne du terrain (on compte 35 délégataires de type 3 en 2022 et 12 intercommunalités en délégation mixte de type 2 parc privé et de type 3 parc public). Ce qui a

donné lieu à un renforcement des équipes au sein des services Habitat, portés financièrement par les intercommunalités.

Concernant le parc privé, cohabitent actuellement plusieurs régimes d'aide à la rénovation énergétique :

- des aides nationales au travers du dispositif MaprimeRénov' qui passent par la plateforme et échappent en partie dans son déploiement local aux collectivités ;
- des aides qui transitent par la délégation des aides à la pierre (MaprimeRénov' sérénité, MaprimeRénov' copropriété et Ma prime Adapt') ;
- et des aides locales mises en place et pilotées par les collectivités qui visent, dans de très nombreux cas, des objectifs plus ambitieux en matière de rénovation énergétique.

Certains de ces dispositifs sont concurrents dans leur ambition en matière de rénovation énergétique et souvent les circuits ne sont pas articulés entre eux (un ménage qui choisit MaprimeRénov' peut ne pas être informé de l'existence d'autres dispositifs).

Les intercommunalités, via l'AOH, doivent devenir déléataires de l'ensemble des aides à la rénovation de l'habitat (dont MPR) pour pouvoir jouer pleinement le rôle de guichet unique sur l'ensemble de la chaîne : animation, conseil, instruction, paiement. Il s'agit également d'apporter une meilleure visibilité aux ménages et plus d'efficacité. La gestion de cette aide imposera de lourds moyens d'ingénierie qui devront être compensés par l'Etat.

A ces aides viennent s'ajouter les aides à l'adaptation du logement au vieillissement avec Ma prim'Adapt. Un enjeu majeur pour répondre aux évolutions démographiques à venir.

La capacité d'adaptation des zonages à l'échelle de chaque intercommunalité

De très nombreux dispositifs en matière d'habitat font l'objet d'un zonage. Deux principaux zonages cohabitent : le zonage « ABC » pour les produits investisseurs et le zonage dit « 123 » concernant le logement social. Ces zonages sont définis au niveau national. Ils agissent principalement sur les plafonds de loyers exigés, les niveaux de revenu et les barèmes (APL). De nombreuses critiques convergent sur la question de ces zonages : incohérence

entre les dispositifs mobilisés, vétusté de certains critères, manque de souplesse et de capacité d'adaptation au regard des enjeux locaux... Force est de constater que si les critères prennent en compte un certain nombre de considérations locales, leur géographie reste approximative, voire reflétant des réalités passées.

L'ensemble des observateurs appelle à une réforme des zonages, qui doivent retrouver leur vocation mobilisatrice et régulatrice des marchés locaux de l'habitat.

A titre d'exemple, l'expérimentation autour du dispositif Pinel (zonages ABC) en Bretagne a suscité un vif intérêt et les résultats ont été jugés positifs concernant leur participation à la fluidité des marchés immobiliers. Ils ont ainsi facilité, selon le rapport d'évaluation du dispositif remis au Parlement, le montage de programmes de logements sociaux dans le cadre des servitudes de mixité sociale procurant un réel effet d'entraînement et de péréquation.

Les zonages sont établis à l'échelle communale. Il conviendrait à minima de donner la possibilité aux AOH d'harmoniser les zonages sur leur territoire et de définir des périmètres infra communaux, voire des zones de non-application, ou encore la définition de périmètres d'application prioritaire.

Cela permettrait aux intercommunalités en charge de la politique de l'habitat de jouer sur la complémentarité des parcs selon les besoins locaux, de s'ajuster de leurs projets : ouverture d'un équipement structurant, d'une gare, d'une zone d'activité...

Ceci implique de modifier la politique actuelle de l'Etat visant à piloter en amont des enveloppes financières attachées à chaque zonage, avec un impératif de ne pas augmenter le volume financier actuellement en jeu.

Il est apparu dans le cadre du Pinel Breton¹ qu'il était difficile pour l'Etat d'avoir une vision territorialisée des logements bénéficiant des aides à l'investissement et de la dépense fiscale correspondante². Dès lors plusieurs hypothèses pourraient faire l'objet d'une expertise afin de permettre aux intercommunalités de piloter le zonage ABC sur l'ensemble de leur territoire. Rendre possible la définition de quotas à répartir à l'échelle des CRHH sur la base de critères à définir en lien avec la situation des marchés du logement et le croisement offre / demande. Ou encore établir les critères à l'échelle des territoires intercommunaux, charge à eux de répartir ensuite les aides sur leur territoire.

Concernant le zonage 1,2,3, l'uniformisation du zonage à l'échelle des périmètre intercommunaux s'impose. Cela impliquera sur certains territoires de généraliser un zo-

¹ L'expérimentation du Pinel Breton Rapport d'évaluation Mars 2022 Dréal Bretagne – Cellule économique de Bretagne

² Différents types de logements par ailleurs peuvent être concernés : le Pinel, le Denormandie, le Censi-boulevard, ou de la location meublée non professionnelle.... Pour des raisons de secret fiscal il n'est pas possible d'avoir des informations sur les programmes inférieurs à 5 logements.

nage plus favorable, mais les implications financières devaient être limitées.

Les critères des zonages doivent être remis à plat

Les deux principaux zonages (ABC et 123) n'ont pas forcément vocation à être fusionnés, car ils ont des objectifs différents et n'agissent pas de la même façon sur les

plafonds de loyers, les niveaux de ressources, le stock de logements, la production nouvelle... Toutefois, leurs modalités d'application et leurs critères doivent profondément être revus.

Ces derniers doivent faire l'objet d'un travail de mise en relation avec la réalité des enjeux locaux : densité, évolution démographique, poids du logement social, des résidences secondaires, disponibilités foncières... **afin de sortir du critère unique et réducteur sur le niveau de tension des marchés.**

→ COMPÉTENCES OPTIONNELLES POSSIBLES :

Institution d'un dispositif d'encadrement des loyers du parc privé en dehors des zones tendues

La loi ELAN de 2018 (article 140) a donné la possibilité à certains territoires de mettre en place à titre expérimental et pour une durée de 5 ans un dispositif d'encadrement des loyers. Ce dispositif a été revu par la loi « 3DS » (article 85) qui l'a prorogé de trois ans. Cet encadrement a pour objectif d'agir contre les loyers excessifs et de contenir les hausses de loyers abusives constatées dans certaines communes. Il s'articule avec le dispositif d'encadrement de l'évolution des loyers (plafond IRL).

Ce dispositif est actuellement réservé aux communes situées en zones tendues telles que définies dans le décret du 10 mai 2013. Il pourrait être ouvert aux AOH qui en feraient la demande en supprimant la clause démographique.

Bénéficier des dispositions relatives aux changements d'usage des locaux destinés à l'habitation

Le CCH (article 637-1) permet à certaines communes (plus de 200 000 hab.) ou à leurs intercommunalités ayant la compétence PLUI de soumettre à autorisation préalable le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation. Le changement d'usage est le plus souvent le fait de locations saisonnières ou via une plateforme en ligne.

Aujourd'hui, cette procédure permet en particulier aux collectivités qui connaissent des tensions importantes sur le marché du logement de réguler un développement excessif de la location saisonnière.

Cette procédure ne s'applique pas aux résidences principales louées au maximum 120 jours par année civile. Elle interdit en revanche la location, sans avoir obtenu l'autorisation de changement d'usage, d'une résidence secondaire, quelle que soit la durée de cette location.

Ce dispositif est actuellement réservé aux communes situées en zones tendues, telles que définies dans le décret du 10 mai 2013. Il pourrait être ouvert aux AOH qui en feraient la demande.

Mieux réguler le logement intermédiaire

Le logement intermédiaire fait intégralement parti de la chaîne du logement. Il correspond aux ménages, dits de classes moyennes, non-propriétaires, non concernés par l'offre sociale (du fait de leur niveau revenu, mais surtout du fait de l'absence d'offre notamment en secteur tendu), ayant des difficultés d'accès aux logements du parc privé en raison de loyers élevés.

Cette offre de logements intermédiaires a été pendant longtemps satisfaite par des investisseurs institutionnels (compagnies d'assurances, caisses de retraite et mutuelles....) en particulier dans les zones denses où la tension sur le marché locatif est importante. Après une période de retrait dans les années 90, une nouvelle offre de logements intermédiaires se développe.

Il convient de s'en féliciter, elle doit toutefois bien s'articuler avec les politiques locales et l'offre existante, notamment l'offre PLS des bailleurs sociaux.

A ce titre, l'AOH doit être en mesure de réguler l'offre nouvelle, en locatif ou en accession, arrivant sur son territoire, afin de ne pas perturber les marchés locaux.

Il conviendrait donc de donner aux AOH la possibilité de valider, via un dispositif d'agréments destinés à mieux réguler cette production. Ces agréments porteraient sur les baux réels solidaires (BRS) et sur le locatif intermédiaire (LLI).

Contractualiser avec les bailleurs sociaux de son territoire

L'AOH doit pouvoir être associée à l'évolution du parc de logements des bailleurs sociaux se trouvant sur son territoire (au-delà d'un certain nombre de logements). Il s'agit des décisions concernant la cession, les politiques d'entretien et de rénovation, les politiques de loyer, les projets de démolition et de restructuration, les politiques en matière de VEFA....

Cette association existe aujourd'hui avec les organismes rattachés aux collectivités délégataires (OPHLM, SEM...) dans la mesure où elles peuvent être membre décisionnaire de leur conseil d'administration. Concernant les ESH, il est également prévu que les collectivités soient associées¹ à la gouvernance. Toutefois, leur capacité d'intervention reste limitée, notamment pour les grands bailleurs nationaux ayant un parc très éclaté sur l'ensemble du territoire national et une forte centralisation de leur chaîne de décision.

Les collectivités peuvent aujourd'hui (article 445-1 du CCH) être signataires des conventions d'utilité sociale (CUS)² des bailleurs du parc public, mais ce n'est qu'une faculté pour les bailleurs privés (ESH). L'absence de signature de la CUS ne fait pas obstacle à sa conclusion, selon la CCH.

Le projet de décentralisation doit être l'occasion de revenir sur le sujet. Et permettre à l'AOH d'être mieux associée aux politiques patrimoniales des bailleurs.

L'AOH pourrait ainsi demander à ce qu'un **contrat territorial** soit élaboré avec les bailleurs de son territoire dès lors qu'ils y possèdent un certain nombre de logements. Ce contrat serait intégré au programme local de l'habitat (PLH). Pour les organismes de logement social concernés il serait partie prenante de la convention d'utilité sociale (CUS).

Le contrat pourrait comprendre :

- Les modalités de contribution de l'organisme à la politique locale de l'habitat : le développement de l'offre (locatif et accession sociale), la gestion de la demande et des attributions au travers des fichiers partagés notamment, la politique des loyers, la contribution à la mixité sociale ;
- Les politiques de vente et de restructuration du parc (démolition, réhabilitation...), la politique en matière de VEFA envisagées par les organismes signataires ;
- Les modalités de financement pour les collectivités et le régime des garanties d'emprunt accordées aux organismes signataires ;
- Il précise, le cas échéant, les modalités de représentation des opérateurs dans les diverses instances locales en charge de la politique de l'habitat ;
- Il définit les modalités de mise à disposition des données concernant le parc social et son occupation

→ FAVORISER L'EXPÉRIMENTATION : UNE DES CLÉS DE L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES ET DES COMPÉTENCES

Le statut d'AOH doit permettre la multiplication de dispositifs expérimentaux n'ayant pas vocation à se généraliser à l'ensemble du territoire national (loyer unique, gestion des espaces provisoirement non urbanisés, partage du Pinel, etc.)..

Etudier des possibilités pour encadrer les prix du foncier

Les possibilités de renforcement des outils fonciers passent par un dispositif expérimental à définir et qui ne pourra s'appliquer dans tous les territoires.

¹ Le capital des ESH est réparti en 4 catégories dont l'une est dédiée aux collectivités territoriales et à leurs groupements : <https://www.esh.fr/les-esh/quest-ce-quune-esh/>, qui dispose a minima de 10% des voix

² Pour mémoire, la CUS est un contrat conclu entre un organisme HLM et l'État en vue de définir la politique patrimoniale de l'organisme HLM, ses engagements et ses objectifs.

La CUS a pour objet de préciser :

- la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme (plan de mise en vente des logements, constructions) ;
- la politique sociale de l'organisme, développée dans le cahier des charges de gestion sociale, (plan d'actions pour l'accueil des populations sortant des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion ...) ;
- la politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux locataires

Le recours à ces outils doit être justifié par le poids du poste "foncier" dans le coût de revient des opérations (de 20% à 50%). Actuellement, dans les secteurs très tendus, une forme de consensus se dessine pour réduire, voire neutraliser le coût du foncier. En effet, l'idée d'une régulation des prix des terrains à bâtir fait son chemin et les acteurs de la chaîne du logement, décideurs publics et opérateurs privés, sont désormais à l'écoute des nouveaux dispositifs (BRS, encadrement des loyers...) s'ils permettent de faire coïncider la demande et l'offre.

Certaines collectivités souhaitent s'éloigner du principe traditionnel du « compte à rebours promoteur » pour définir un compte à rebours à partir de la « capacité contributive du ménages ».

Plusieurs propositions sont en débat :

- Application sur les terrains à bâtir une fiscalité inversée, en encourageant le flux plutôt que le stock. Au lieu d'exonérer les propriétaires au-delà de 30 ans (après une première baisse au-delà de 22 ans), **la taxe sur la plus-value augmenterait avec la durée de détention** ;
- **Partage de la plus-value lorsqu'elle résulte d'une action publique.** Sur décision de l'intercommunalité et dans des périmètres bien délimités, instaurer une taxe sur la "rente de localisation" sur des terrains à bâtir, au-delà d'un montant à définir, dans le cas où la valorisation est indéniablement liée à un investissement public, de type infrastructure, ou à des aménités urbaines améliorant le cadre de vie.

Un récent travail du conseil des prélèvements obligatoires consacré à la fiscalité du logement¹ apporte de précieuses analyses et propositions allant dans ce sens.

¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/pour-une-fiscalite-du-logement-plus-coherente>

Assouplir les conditions pour devenir AOH	
Conditions actuelles pour devenir AOH	Evolutions proposées
• Disposer d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) et d'un programme local de l'habitat (PLH) <u>exécutaires</u> • Avoir conclu une convention intercommunale d'attribution (CIA) • Être délégataire des aides à la pierre	• Le statut AOH pourrait être accordé à toute intercommunalité candidate. • Disposer d'un PLU intercommunal ou d'une démarche de PLUi engagée • Être délégataire des aides à la pierre
Compétences de base des AOH	
AOH compétences actuelles	Evolutions proposées
• Consultation sur les modifications en matière de zonages (investissement locatif) • Signataire des conventions d'utilité sociale • Possibilité de reconstitution de l'offre de logement NPNRU au-delà de l'unité urbaine	• Compétences actuelles des AOH • Délégation de l'ensemble des aides à la rénovation énergétique et de MaPrimeAdapt' • Capacité de modulation des zonages (ABC, 123) au sein du périmètre de l'AOH
Compétences optionnelles des AOH définies par voie contractuelle	
• Possibilité de mise en place d'un observatoire des loyers et d'un dispositif d'encadrement des loyers en dehors des zones tendues • Gestion par délégation des crédits de la rénovation urbaine • Utilisation des outils de régulation des meublées touristiques (changement d'usage, changement de destination, N° d'enregistrement...) • Validation des agréments aux OFS • Validation des agréments concernant le logement locatif intermédiaire • Validation des plans de vente HLM sur le territoire de l'AOH • Validation des plans patrimoniaux des bailleurs sociaux, notamment en matière de rénovation • Mise en place de dérogation sur les loyers HLM (loyer unique, surloyer...) • Signature d'un contrat territorial avec les bailleurs sociaux de son territoire	
Des capacités d'expérimentation	
Le statut d'AOH doit permettre de développer des expérimentations n'ayant pas obligatoirement vocation à se généraliser à l'ensemble du territoire national.	

→ LA SITUATION DE LA PETITE COURONNE FRANCILIENNE

Le constat est aujourd'hui largement partagé d'un échec de la réforme de la gouvernance métropolitaine de la politique de l'habitat dans le paysage francilien.

Cette situation n'empêche pas les intercommunalités existantes de l'aire métropolitaine du Grand Paris de développer, chacune à leur échelle, des politiques locales de l'habitat, avec des niveaux d'intervention et de moyens très hétérogènes.

Pour autant, elle s'accompagne de la persistance de plusieurs effets pervers : un déficit notoire de construction de logements répondant aux besoins des ménages franciliens, la persistance de fractures territoriales caractérisées par une **inégaie répartition de l'offre et un morcellement** des compétences habitats aux différentes échelles (MGP, EPT et leurs communes membres).

Principales évolutions souhaitables pour redéfinir une organisation plus lisible et efficace de la compétence habitat en Ile-de-France

La MGP doit pouvoir proposer un schéma d'ensemble de l'organisation du territoire métropolitain répondant à un objectif de développement de l'offre de logement. Elle doit également être force de proposition pour réduire les inégalités territoriales qui marquent la métropole. Ces préconisations pourraient être regroupées dans **un Document d'Orientations Métropolitaines (DOM)** en matière d'Habitat et d'Hébergement faisant office de PMHH, document stratégique en articulation avec les documents de planification supra-métropolitains : SDRIF, SRHH, la loi sur le Grand Paris et la **territorialisation de l'offre de logements (TOL)**.

Les Etablissements Publics de territoire (EPT) doivent rester le niveau de la mise en œuvre opérationnelle de ce schéma stratégique (DOM) permettant une déclinaison fine des orientations métropolitaines sur la base d'un PLH à l'échelle de son territoire. Ce dernier présenterait une territorialisation des actions au niveau communal et infra communal.

Ce PLH porterait notamment sur :

- L'encadrement de la qualité de la construction neuve, de l'examen des projets immobiliers du point de vue de leur insertion urbaine, qualité architecturale et fonctionnelle, plan de financement...

- Le suivi de l'encadrement des loyers là où il est mis en place, ainsi que la régulation des meublés touristiques
- Le pilotage du financement des outils territoriaux en faveur du logement abordable (Coopérative, OFS, Office Public HLM...)
- Les réponses aux besoins des populations spécifiques : jeunes, personnes âgées, plan de traitement des FTM...
- La relation aux entreprises, aux bailleurs sociaux et à Action Logement pour favoriser le logement des salariés et le rapprochement domicile-travail
- Les modalités de lutte contre l'habitat dégradé et du redressement des copropriétés et la mise en œuvre des dispositifs d'amélioration de l'habitat privé dégradé co-financés par l'ANAH (OPAH, PDS, PIG, POPAC, ORCOD...) et de la coordination de la lutte contre l'habitat Indigne.
- Les modalités d'un conventionnement avec les bailleurs sociaux et institutionnels : production nouvelle et développement, relogement, politique de vente, entretien, qualité de gestion, utilisation de l'exonération TFPB...
- La définition d'une politique d'attribution à l'échelle du territoire et d'un plan de gestion partagée de la demande de logement

La délégation des aides à la pierre et le financement du logement seraient automatiquement confiés aux EPT. Un volet spécifique serait consacré à la définition des objectifs de réhabilitation du parc social existant.

Pour les EPT qui le souhaitent, cette compétence pourrait s'adosser à la compétence des PLU communaux sous la forme de PLUI-H tenant lieu de PLH.

La gestion du contingent préfectoral pourrait être confiée aux EPT candidats dès lors qu'ils ont une CIL et une CIA en vigueur (co-piloté par l'État), permettant de mieux coordonner les relogements aux projets du territoire (lutte contre l'habitat indigne, NPNRU...).

La commune resterait le niveau de proximité et de relation à l'usager, notamment en matière de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux, dans le respect de la politique définie au niveau du territoire, évalué dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement pilotée par l'EPT.

III. LES MODALITES DE FINANCEMENT DES TRANSFERTS

La décentralisation envisagée devra nécessairement être accompagnée de moyens financiers correspondant à minima aux charges qui seront transférées.

Concernant la délégation pleine et entière des aides à la pierre parc public et parc privé, il s'agit des aides suivantes :

- Les aides du FNAP (PLAI, crédits rénovation, démolition) ;
- L'ensemble des crédits de la rénovation énergétique (MPR geste simple, copropriété, Maprimadapt...) ;
- Ainsi qu'un financement des moyens humains actuellement pris en charge par l'Etat et qui correspondraient aux compétences transférées. Toutefois, des besoins complémentaires seront nécessaires en matière d'ingénierie.

Plus globalement, une réflexion nationale doit rapidement s'engager sur le sujet pour étudier différentes hypothèses :

- **Le transfert de l'Etat aux AOH de recettes spécifiques**, taxe sur le logement vacant, pénalités SRU actuellement versées au FNAP qui seraient regroupées dans un fonds dédié, fraction de TVA, fiscalité immobilière....
- **Une fiscalité additionnelle à une fiscalité existante** : taxe additionnelle à la TSE, taxe additionnelle aux droits de mutation... Il convient de noter

qu'à plusieurs reprises, la Cour des comptes a évoqué la possibilité d'une évolution des DTMO des départements. Toutefois, le caractère très fluctuant des droits de mutation, ne positionne pas cette hypothèse comme une priorité, au regard des besoins de financements pérennes de la compétence Habitat.

- Imaginer la création d'un nouvel impôt résidentiel dédiés aux politiques urbaines et d'habitat. Intercommunalités de France a regretté la disparition de la TH, notamment pour les ménages non modestes. Elle propose également depuis de nombreuses années la possibilité de supprimer des contributions fiscales anciennes (la compensation sur la part salaire figée depuis les années 2000 par exemple) pour les remplacer par des ressources plus dynamiques.
- **La mise place une dotation spécifique**, maire/président bâtisseur ou « rénovateur » par exemple, qui aurait un caractère incitatif
- La contribution des acteurs économiques locaux à la production d'une offre de logement répondant aux attentes de leurs salariés doit également être étudiée, notamment sous la forme d'une meilleure contractualisation avec les entreprises dans un esprit « gagnant / gagnant ».

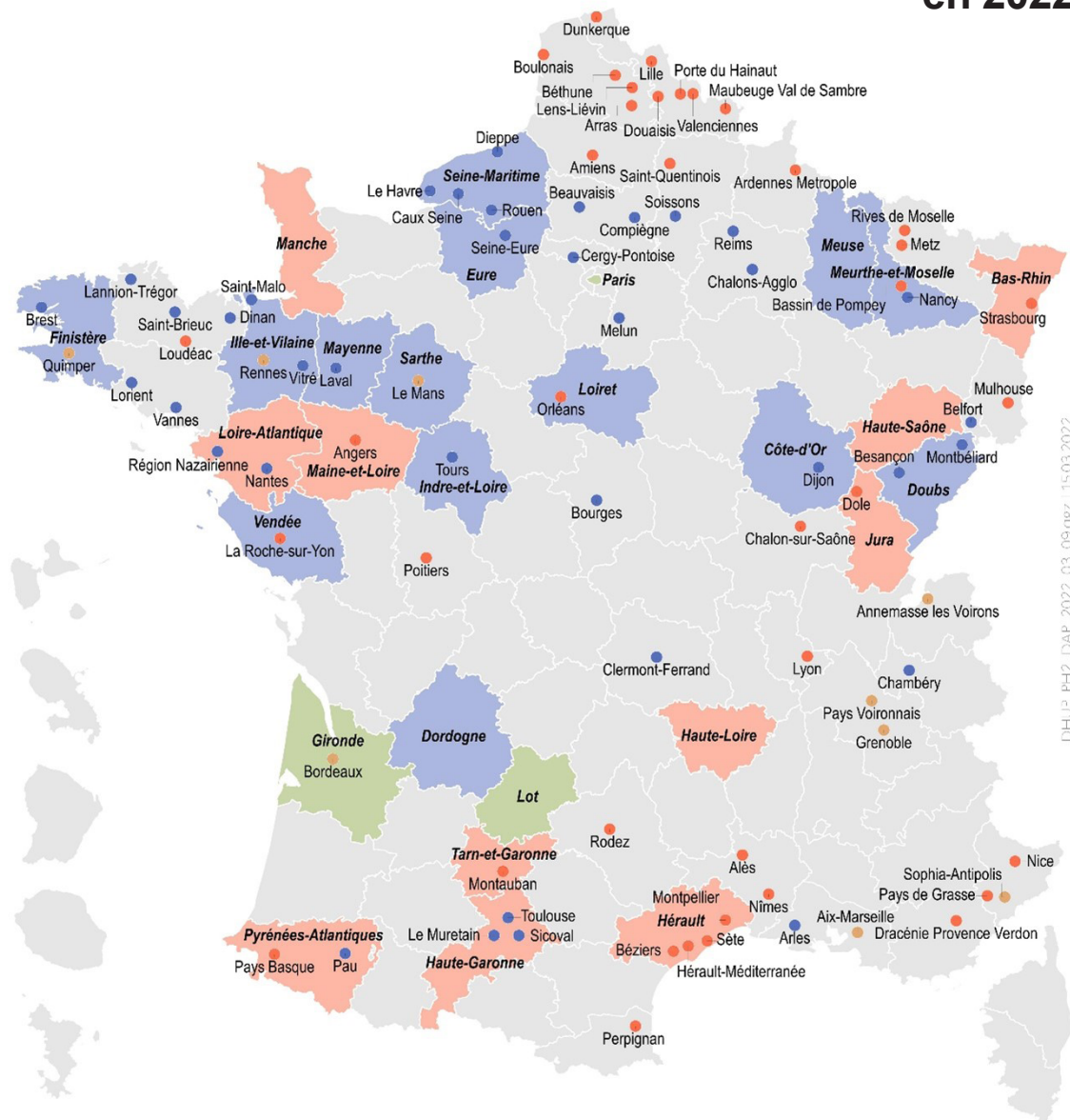
ANNEXES

Montant des aides au logement en direction des ménages et des producteurs en 2021

Source : Compte du Logement / en Millions d'euros

Prestations sociales	20 341	Principaux contributeurs
Parc social et conventionnés (parc social)	6 842	Etat
Parc non conventionné (locataire parc privé)	8 570	Etat
Autres (hébergement, FSL)	4 929	Départements / Etat
Aides à la production	4 329	
Aides à la pierre (FNAP)	418	Bailleurs sociaux / Action logement
Subventions des collectivités locales	652	Collectivités locales
Subventions de l'Anru	381	Etat / Action logement
Subventions d'Action logement	268	Action logement
Aides et subventions de l'Anah	2 610	Etat / quota carbone
Avantages fiscaux	15 277	
A destination des ménages (taux réduits de TVA entretien, amélioration, énergie)	7 950	Etat
Dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif privé (Pinel...)	2 419	Etat
A destination des bailleurs sociaux (exo TFPB, TVA taux réduit, exo d'IS)	4 369	Etat / Collectivités locales
Autres avantages fiscaux aux producteurs	539	Etat
Avantages de taux	1 303	
Prêts au logement locatif social (livret A)	289	CDC
Prêts à taux zéro (PTZ, éco PTZ)	742	Etat
Prêts Action logement	206	Action logement
ENSEMBLE DES AIDES AU LOGEMENT	41 250	

Délégations de compétence des aides à la pierre Territoires de gestion en 2022



DHUP_PH2_DAP_2022_03_09.qgz 15/03/2022

Départements

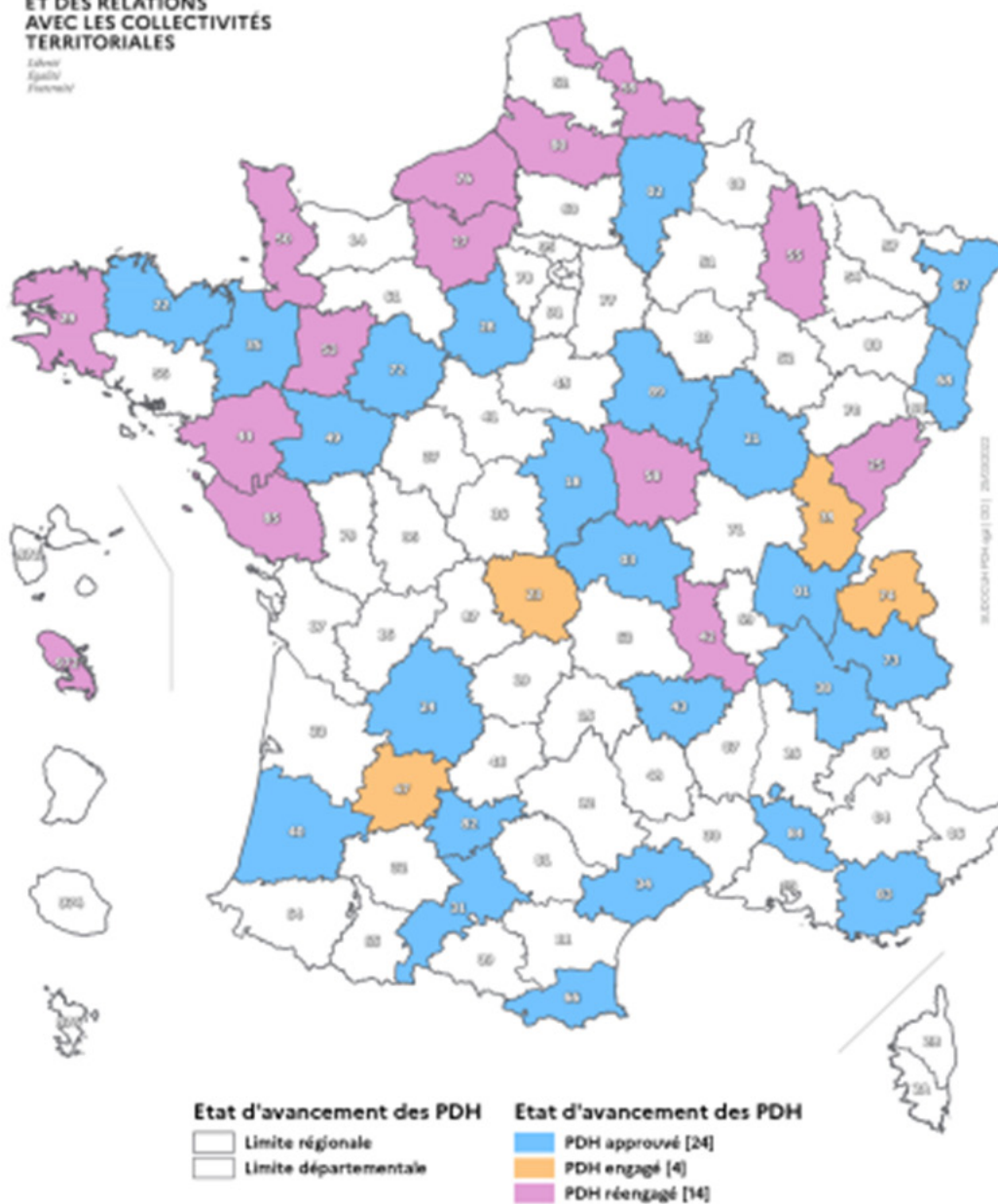
- Délégation de type 2
- Délégation de type 3
- Délégation de type mixte

Collectivités

- Délégation de type 2
- Délégation de type 3
- Délégation de type 2 mixte

Source : DGALN/DHUP/PH2
Cartographie : DGALN/ICAPP/MNUM (OM) - Mars 2022

Etat d'avancement des plans départementaux de l'habitat (PDH) au 31 décembre 2021



CONTACTS

RÉDACTION

Claire Delpech, responsable du pôle Habitat, Intercommunalités de France

RESPONSABLE DE LA PUBLICATION

Floriane Boulay, directrice générale, Intercommunalités de France

RÉALISATION GRAPHIQUE ET CRÉDITS PHOTOS

Auriane Jaillet, chargée de communication, Intercommunalités de France

CONTACT PRESSE

Yoann Jacquet, responsable de la communication institutionnelle et des relations presse, Intercommunalités de France

Crédit photo : @ Samuil_Levich



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE 
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ



LA CRISE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Analyse de la situation
et propositions de l'AMF
pour en sortir

MARS 2024

INTRODUCTION

Le logement ne se réduit pas un bâtiment, ni à un investissement, ou un produit financier. Il est un bien essentiel, celui dans lequel s'inscrit la sécurité et le développement d'un foyer. La dernière enquête dévoilée en septembre par l'association France Villes Durables le rappelle : vivre dans un logement où l'on se sent en sécurité et où l'on dispose d'intimité est le premier symbole d'une « vie réussie » pour 89 % des sondés, tout juste devant le souhait de bénéficier de temps pour ses proches (88 %), mais loin devant l'aisance financière et le confort matériel (76 %) ou la réussite professionnelle (49 %). Le logement est à la croisée de tous les enjeux démographiques et politiques de la société française.

Le constat d'échec de la politique du logement menée depuis ces dernières années est aujourd'hui largement partagé parmi les maires et présidents d'intercommunalité. La réalité des chiffres est alarmante : d'après une récente étude HTC de l'USH (« Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ? », 26 septembre 2023), 430 000 logements neufs (toutes catégories confondues) en moyenne ont fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme entre 2017 et 2022 alors que le besoin est évalué à 518 000 logements par an, entre 2024 et 2040, au regard de plusieurs facteurs combinés, notamment la décohabitation des ménages, le renouvellement du parc, le solde naturel, le solde migratoire et la résorption du mal-logement. Cette même étude démontre qu'il serait nécessaire de doubler la production de logements sociaux pour atteindre 198 000 par an entre 2024 et 2040 – ce qui peut paraître conséquent, alors que la production de logements sociaux est en berne et que les soutiens financiers sont insuffisants. En l'état actuel des dispositifs existants et des capacités d'investissement des bailleurs, l'étude Perspectives 2023 de la Banque

des territoires, sur le logement social, prévoit une production qui se limiterait à 80 000 logements sociaux chaque année entre 2022 et 2028 et, à partir de 2030, autour de 66 000 logements construits par an en moyenne.

Ces perspectives sont très inférieures aux besoins identifiés et l'on constate que le gouvernement ne communique plus sur des objectifs de production depuis 2022 alors que c'était une pratique courante jusqu'alors. Seuls sont annoncés des dispositifs ciblés d'accélération de la production de logements sur des zones à forts enjeux, souvent en lien avec une opération portée par l'État.

Cette inquiétude s'installe à un moment où il n'y a jamais eu autant de demandeurs de logement social, où la paupérisation du parc social s'accroît, où l'absence de mesures de soutien à l'investissement locatif dédiées aux particuliers est définitivement actée et où une grande partie de la population ne peut plus être propriétaire en raison des effets combinés de la hausse des taux d'intérêts pour les crédits et de l'explosion globale des prix. Celle-ci devrait s'accroître à cause notamment de la rareté foncière liée à l'objectif ZAN et à la concurrence des opérateurs publics comme privés pour occuper le foncier disponible.

Dans le même temps, l'application de la réglementation sur le diagnostic de performance énergétique (DPE), entre progressivement en vigueur depuis 2023. Elle interdit la mise en location des logements énergivores. D'ici 2028, si le rythme de rénovation ne s'accroît pas radicalement, 5 millions de logements seront concernés par une interdiction de mise en location.

La complexité et la fragilité du marché font que si un seul des éléments composant la chaîne du parcours résidentiel est grippé, tel que la primo-accession, l'accès à un logement social, l'accès

à une location abordable dans le parc privé, l'accès à un logement étudiant, l'hébergement ou l'accès à un foncier à bas prix, alors s'ensuivent des déséquilibres durables sur l'ensemble du secteur. Or aujourd'hui, toutes ces étapes du parcours résidentiel, sans exception, deviennent difficiles d'accès pour beaucoup de Français, provoquant un risque majeur de bombe sociale.

Les chiffres de la crise du logement sont aujourd'hui étayés, mais derrière ceux-ci se cache pour notre pays un coût humain et social de long terme qu'aucun économiste ne peut évaluer : quel est le coût pour une victime de violences qui renonce à fuir par crainte de ne pas trouver un autre logement ? d'un étudiant qui renonce à une orientation professionnelle parce qu'il ne trouve pas de logement étudiant ? d'une personne âgée contrainte de partir en EHPAD ou de se maintenir dans un logement qui la met en danger parce qu'elle ne trouve pas une offre de logement adaptée à son besoin ? d'un couple qui renonce à avoir un enfant parce qu'il ne trouve pas de logement plus grand à un coût acceptable ? du travailleur contraint de dormir dans sa voiture ou à passer plusieurs heures dans les transports quotidiennement faute d'avoir accès à un logement proche de là où il est employé ?

La crise actuelle durera. Elle durera car les leviers pour agir structurellement s'inscrivent sur du temps long. Elle durera aussi car le Gouvernement actuel choisit délibérément d'en faire un angle mort de sa politique. Il choisit aussi d'ignorer que le nouveau contexte du ZAN, mais aussi que les décisions de suppression de la taxe d'habitation et de non-compensation des exonérations de la taxe foncière pour la construction et la rénovation de logements sociaux ont, de fait, déclassé la notion de « maire bâtisseur ».

Alors que tous les indicateurs sont au rouge, l'AMF tire le bilan et les enseignements de la politique du logement menée depuis ces dernières années et propose des pistes d'action pour rompre efficacement avec les orientations prises et relancer durablement la production de logements.

Dans ces conditions, l'engagement de la concertation sur la décentralisation du logement ne peut se concevoir sans un état des lieux préalable de l'ensemble des dimensions des politiques publiques du logement. L'AMF prêter une attention particulière à ce que la décentralisation du logement ne consiste pas à transférer une politique en échec. La décentralisation du logement ne doit en aucun cas détourner l'attention du vrai sujet qui est celui de la bombe sociale annoncée. ●

Sommaire

1 Un constat : la politique de logement menée depuis 2017 est responsable de la crise actuelle p.6

A. La crise du logement et son lien avec les décisions prises depuis 2017 p.6

B. La concentration des efforts sur des zones prioritaires dites tendues : une réponse partielle aux besoins p.7

C. La décentralisation de la politique du logement est nécessaire sans être une solution miracle p.9

2 Les 25 propositions de l'AMF pour faire face à la crise du logement p.12

Axe 1 : Donner du pouvoir d'agir aux maires pour relancer l'offre

Axe 2 : Se donner la possibilité de libérer le foncier pour la production de logements

Axe 3 : Stopper l'aggravation de la pénurie de l'offre et réengager l'État vers un modèle économique soutenable pour la production

SYNTHÈSE DES **25 PROPOSITIONS** DE L'AMF

Axe 1 Donner du pouvoir d'agir aux maires pour relancer l'offre

- 1** Renforcer la place du maire dans les politiques d'attribution et de pilotage de la gestion et de la production de logement social.
- 2** Décentraliser les zonages des politiques de logement.
- 3** Lutter efficacement et finement contre les logements vacants en s'appuyant sur la fiscalité locale.
- 4** Donner aux maires les outils nécessaires pour réglementer les meublés de tourisme et équilibrer l'offre locative.

Axe 2 Se donner la possibilité de libérer le foncier pour la production de logements

- 5** Garantir un financement pérenne des agences et des établissements publics (ANRU, ANCT, EPF...) qui accompagnent les communes et intercommunalités dans le portage des projets de logement, en réhabilitation et en construction neuve.
- 6** Accélérer les procédures de récupération foncière (biens sans maître, biens en l'état d'abandon).
- 7** Simplifier l'évolution des documents d'urbanisme au regard des nouveaux enjeux et élargir, pour toutes les communes, les pouvoirs de dérogation du maire prévus pour les zones tendues dans le code de l'urbanisme.
- 8** Revoir la taxation des plus-values sur la cession des terrains nus rendus constructibles.
- 9** Réinstaurer et simplifier le versement pour sous-densité (VSD).
- 10** Réformer la taxe d'aménagement afin de l'adapter au ZAN.
- 11** Réformer la fiscalité des droits de mutation.

- 12** Développer des observatoires à l'échelle nationale et locale afin d'analyser l'évolution du coût du foncier et ajuster les outils financiers et fiscaux.
- 13** Articuler l'objectif ZAN avec les objectifs de production.
- 14** Établir une sécurisation juridique des clauses et outils visant à lutter contre la spéculation à destination des maires et présidents d'intercommunalités (chartes, etc.).
- 15** Relancer la mise à disposition avec décote du foncier public de l'État et de ses opérateurs pour des opérations visant à créer des logements.
- 16** Proposer un mécanisme de régulation des prix du foncier sur la base du volontariat des communes et intercommunalités.

Axe3 Stopper l'aggravation de la pénurie de l'offre et réengager l'État vers un modèle économique soutenable pour la production

- 17** Imposer une pause législative (loi Climat, DPE à 2025 et 2028) et réglementaire à titre conservatoire, sur de nouvelles mesures contraignant la production.
- 18** Réhabiliter l'acte de construire dans le discours et soutenir concrètement les communes qui participent à l'effort de production de logement abordable : compensation totale des exonérations de taxes sur les résidences, incitation fiscale à l'investissement locatif et à l'accession à la propriété, aide aux maires bâtisseurs, aides à l'ingénierie...
- 19** Mettre en œuvre une loi de programmation pour le logement pour donner de la visibilité sur l'engagement de l'État et ses objectifs en matière de production, de rénovation et d'adaptation des logements.
- 20** Préserver la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, anciennement 1% logement) et garantir sa juste utilisation.
- 21** Renoncer à exclure de façon uniforme les passoires thermiques de l'offre de logements disponibles à la location.
- 22** Préciser rapidement les financements venant de l'État sur un plan quinquennal d'accompagnement des propriétaires et bailleurs à la rénovation des passoires énergétiques et créer un véritable service public de rénovation énergétique de l'habitat avec un haut niveau d'ambition.
- 23** Renforcer le caractère coercitif de la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées.
- 24** Relancer un plan massif de production à destination des jeunes actifs et des étudiants.
- 25** Garantir les effectifs dans les services déconcentrés (DDT), chargés de la gestion de compétences relevant de la solidarité nationale, exercées par l'État concernant les politiques de logement telles que l'hébergement des sans-abris, le relogement des ménages bénéficiaires DALO et des occupants de squats, la lutte contre l'insalubrité et les marchands de sommeil...

I Un constat : la politique de logement menée depuis 2017 est responsable de la crise actuelle

Le Président de la République, alors candidat en 2017, avait annoncé dans son programme les grandes orientations de sa politique du logement dans ces termes :



- *Nous poursuivrons la production de logements sociaux au même niveau et au même rythme que ces dernières années, en concentrant les aides de l'État sur les logements aux plus faibles loyers et dans les zones où la demande en logement social est la plus forte [...]*
- *Nous devons donc créer un choc d'offre, afin de "tasser les prix" là où les besoins sont les plus grands [...]*
- *Nous ne créerons pas de nouvelles normes de construction sur le quinquennat."*
- *Nous construirons 80 000 logements pour les jeunes dont 60 000 logements pour les étudiants".*



Il est nécessaire aujourd'hui d'en tirer le bilan.

A. La crise du logement et son lien avec les décisions prises depuis 2017

Si certaines causes actuelles de cette crise relèvent de mécanismes économiques à l'œuvre depuis 2017 (la hausse des taux, les difficultés d'accès à l'emprunt, l'inflation des coûts de construction), le gouvernement ne peut pour autant s'exonérer de sa responsabilité liée à certains choix faits depuis plusieurs années. Sur cette période, on a en effet pu constater :

1 Un renoncement à aider les bailleurs sociaux à un niveau suffisant pour maintenir une capacité d'investissement confortable, par :

- la réforme de la RLS et la baisse des APL dès 2018,
- le relèvement de 5,5 % à 10 % du taux de TVA applicable à certaines opérations dans le secteur social du logement dès 2018,
- le choix de renoncer à financer directement le FNAP dès 2019 et de ré-abonder suffisamment l'ANRU en 2023 après la période d'inflation.

2 Une baisse du soutien à l'investissement des particuliers pour l'investissement dans le neuf, par :

- la suppression progressive de l'APL accession entre 2018 et 2020,
- la suppression progressive du dispositif Pinel entre 2019 et 2024,
- le durcissement des conditions d'accès au PTZ pour 2024.

3 Une baisse de l'accompagnement de la dynamique locale d'offre de logements portée par les maires, par :

- la suppression progressive de la taxe d'habitation de 2018 à 2023,
- la non-compensation intégrale à long terme des exonérations et abattements de TFPB qui s'appliquent à la production de logement. Ces exonérations se sont par ailleurs multipliées au gré des lois de finances, et notamment de la plus récente pour 2024.
- La fin des aides aux maires bâtisseurs, mal-

gré une relance inaboutie par l'aide à la relance à la construction durable en 2021-2022 dont l'effet levier n'a jamais été analysé.

4 À cette austérité choisie, s'ajoutent de nouvelles dispositions normatives majeures :

- la spéculation foncière aggravée depuis plus de deux ans dès l'annonce de l'objectif ZAN,
- l'exigence croissante des normes de construction qui entraîne des surcoûts importants,
- l'exclusion des passoires thermiques à horizon 2025-2028 du marché de la location classique.

En outre, la succession rapide de nombreuses mesures prises ont participé à empêcher les opérateurs de s'inscrire dans un modèle économique stabilisé, ce qui est pourtant nécessaire dans un secteur tel que celui de la production, où les investissements doivent être forcément importants avec des rendements à long terme. Quel intérêt de s'inscrire dans un modèle de production qui se fragilise d'année en année, et sur lequel pèse un climat d'incertitude normative extrême ? Et en effet le secteur est morose : la Fédération française du bâtiment (FFB) le rappelait dans sa note de conjoncture d'octobre :

« La crise du logement neuf s'accroît à nouveau. En glissement annuel sur trois mois à fin août 2023, la chute des mises en chantier s'établit aux environs de 25 %, alors que les permis s'effondrent de près de 30 %. De plus, les perspectives restent très mauvaises, la chute des ventes s'établissant à 42,8 % en glissement annuel sur trois mois à fin août 2023 dans l'individuel diffus et 30,0 % entre les deuxièmes trimestres 2022 et 2023 dans la promotion immobilière y compris ventes aux institutionnels. »

Cette déstabilisation a par ailleurs découlé directement des réorganisations prévues par la loi Elan dans le secteur du logement social, où les regroupements des bailleurs ont été programmés à marche forcée. Ces regroupements visaient certes à permettre la mutualisation des moyens et des compétences rares et à terme, à une augmentation de la production de logements sociaux mais ils n'ont pas eu les effets escomptés en matière de production de logements, comme l'a rappelé le Conseil social de l'USH dans son avis rendu en juillet 2023 :

« Les rapprochements et regroupements issus de la loi Elan ont globalement permis une modernisation, une professionnalisation et une homogénéisation des structures. Les économies d'échelle attendues ne sont pas avérées. Elles ne peuvent tenir lieu de fil directeur d'une politique du logement. L'objectif d'augmentation de la production de logements locatifs sociaux n'est pas atteint, le nombre d'agréments étant historiquement faible. »

En définitive, le choc de l'offre annoncé en 2017 n'a jamais eu lieu et donc le tassement des prix supposément consécutif non plus. L'AMF avait pointé, dès cette époque, l'erreur de raisonnement du gouvernement, car dans le secteur du logement ce n'est pas l'accroissement de l'offre qui fait baisser les prix, mais l'effondrement de la demande.

B. La concentration des efforts sur des zones prioritaires dites tendues : une réponse partielle aux besoins

Comme annoncé, le gouvernement n'a concentré les efforts que sur les zones dites tendues. Les exemples ne manquent pas : les dispositifs d'incitation fiscale à la mise en location, type

Pinel, ont été recentrés sur ces zones préalablement à leur suppression, de même que le PTZ. Il en va de même de l'aide à la relance de la construction durable créée en 2021, qui a été transformée en dispositif contractuel et abandonnée à peine quelques mois après. De plus, les nouveaux outils de politique du logement (réglementation sur le changement d'usage, majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires) et les outils dont bénéficient les programmes de l'État (dispositif Denormandie dans le programme Action Cœur de Ville, par exemple) doivent pouvoir être mis en œuvre dans chaque commune qui le souhaite.

En fin de compte, la définition des zones dites tendues et de leurs critères, au niveau national et de manière uniforme et souvent sans concertation préalable, ne semble pas correspondre à la demande identifiée par les maires s'agissant des besoins des administrés pour effectuer leurs parcours résidentiels. Ce faisant, les zonages ne répondent pas au besoin d'égal accès pour tous à un logement.

De façon similaire, l'amplification des dispositifs conditionnés ou adossés à une contractualisation, via par exemple les programmes d'État, au détriment des dispositifs de droit commun, n'a pu apporter qu'une réponse partielle aux besoins des habitants. Encore aujourd'hui, une circulaire du 21 novembre 2023 organise un appel à candidatures pour désigner 20 Territoires pour le Logement qui bénéficieront d'un soutien exorbitant du droit commun de la part de l'État.

Les communes et intercommunalités qui ne disposent pas d'assez de moyens et d'ingénierie pour se porter volontaires à s'engager dans une démarche contractuelle avec l'État sont de fait exclues de certains pans de la politique nationale de logement destinée pourtant à soutenir les parcours résidentiels de tous les Français.

Cette double sélection au niveau central s'est hélas avérée inopérante quant à l'atteinte des objectifs de production au niveau national, pour plusieurs raisons.

1 Il n'a pas été tenu compte des besoins des communes qui ne bénéficient pas des classifications ou des sélections et les effets de la disparition des aides dans ces communes ont été minimisés. Par exemple, alors que les maires de Guyane avaient produit des études mettant en avant la nécessité de créer urgemment un modèle d'aide à l'investissement massif des particuliers pour relancer l'énorme besoin en production lié à la situation démographique locale, le territoire n'a pas pu en profiter. En effet, la typologie des logements produits en Guyane ne convenait pas aux critères du dispositif Pinel lorsqu'il existait. De plus, l'essentiel des communes de Guyane était, et est toujours, à un niveau de classement de tension insuffisant pour bénéficier des meilleurs niveaux d'aides pour le PTZ, comme pour l'investissement dans le secteur intermédiaire. En guise de contre-exemple, en Bretagne, le gouvernement a laissé, à titre expérimental, la possibilité aux élus locaux d'être associés au choix des communes éligibles au dispositif Pinel, au lieu d'utiliser le zonage établi à Bercy. Les effets ont été immédiats : la Bretagne a pu se maintenir à un niveau de production important même pendant la crise Covid. Les logements produits ont pu être répartis au sein de la région de façon ciblée pour permettre un aménagement équilibré du territoire dans les communes qui en avaient réellement besoin, y compris celles classées en zone non tendues. Mais cette expérimentation n'a pas été généralisée et le dispositif Pinel a été supprimé au 31 décembre 2024.

2 La pénurie de foncier mobilisable pour le logement, aggravée par les effets de l'objectif ZAN, touche l'ensemble des communes, qu'elles soient en zone tendue ou détendue. Se contenter d'aider modérément le logement en zone tendue n'a plus l'effet levier escompté, tant l'augmentation du coût du foncier et des prix à la location ou à l'accession écartent le public de l'accès à un logement. Les politiques de logement doivent s'adapter au regard des nouvelles dynamiques produites par la rareté et le renchérissement automatique du coût du foncier. Les différents outils de régulation ou d'incitation ne doivent pas être réservés à un nombre limité de territoires pour ne pas renforcer la fracture territoriale et les écarts d'accès au logement.

3 Le choix opéré de recentrer les dispositifs incitatifs seulement vers les zones dites tendues est essentiellement perçu localement comme un prétexte à la réduction des moyens consacrés par l'État à la politique du logement en dehors de ces zonages. Pour marquer la différence entre les communes classées dans les zonages de tension, il a rarement été choisi de bonifier les aides qu'elles perçoivent déjà, mais plutôt de supprimer les dispositifs pour les communes hors zones tendues. Tel a été le cas pour l'évolution de l'APL accession, l'aide à la relance de la construction durable, le dispositif Pinel ou le PTZ.

4 Enfin, cette classification contraint la capacité d'agir des maires et des présidents d'intercommunalité. Il a encore été décidé récemment de conditionner la majoration de la taxation sur les résidences secondaires à un zonage de tension. Les communes non-sélectionnées ne peuvent pas non plus avoir accès aux procédures de récupération des biens sans maître après une période d'abandon de dix ans. Elles ne peuvent avoir recours à l'encadrement des loyers si elles le souhai-

tent, ni mettre en place la réglementation sur le changement d'usage et limiter la multiplication des meublés de tourisme.

C. La décentralisation de la politique du logement est nécessaire sans être une solution miracle

Le Gouvernement a annoncé engager un processus de décentralisation du logement, sans en préciser clairement les contours. Un projet de loi en ce sens devrait cependant être déposé à compter du printemps 2024.

L'AMF considère que la mise en place d'un nouveau modèle économique et financier favorable à la production et à la rénovation, marquant une relance de l'engagement de l'État, est un préalable à la mise en œuvre de la décentralisation. Cette décentralisation du logement ne doit pas être le moyen pour l'État d'abandonner une politique nationale de logement viable et pérenne.

L'octroi de compétences et responsabilités supplémentaires qui se ferait sans moyens nouveaux affectés au bloc communal serait contre-productif. Les maires doivent avant tout pouvoir exercer leurs compétences décentralisées dans les meilleures conditions possibles.

Les élus souhaitent cependant que leur pouvoir d'agir dans les politiques de logement soit renforcé. L'AMF considère notamment qu'il faut permettre aux communes d'ajuster localement les modèles économiques en leur laissant une marge de manœuvre suffisante sur la fiscalité locale et les zonages qui conditionnent le financement d'opérations ciblées. Alors que les communes et intercommunalités sont compétentes en matière d'élaboration des documents d'urbanisme, elles ne sont pas aujourd'hui autorisées à participer à l'élaboration des zonages administratifs des poli-

tiques publiques qui s'appliquent sur leur territoire. Favoriser la place de la commune et des intercommunalités dans la délimitation des zonages, c'est renforcer la démocratie autour de ces dispositifs techniques qui sont aujourd'hui décidés au niveau national par décrets ou arrêtés ministériels, loin des territoires sur lesquels ils s'appliquent ; c'est consolider l'efficacité des politiques publiques en rapprochant le pouvoir de décision des besoins des habitants, en subsidiarité. C'est enfin améliorer l'appropriation par les communes de ces zonages, et donc favoriser leurs initiatives en cohérence avec ces zonages, et ainsi garantir leur efficacité.

Décentraliser certains outils réglementaires tels que les zonages ou la fiscalité locale permettrait donc, selon l'AMF, d'améliorer la situation dans beaucoup de communes. Les élus sont prêts à discuter d'une décentralisation « ligne par ligne », où chaque décentralisation de compétence serait étudiée singulièrement, et donnerait lieu à une nécessaire compensation financière pour exercer ladite compétence.

Pour autant, les maires ne souhaitent pas que l'État arrête de s'engager sur des dispositifs sous prétexte que des élus participent à les améliorer et les affiner.

L'AMF est également clairement opposée à une décentralisation généralisée des politiques d'hébergement d'urgence, du DALO, et de gestion migratoire, considérant que ce sont des compétences régaliennes qui relèvent de la solidarité nationale.

Par ailleurs l'AMF n'est pas convaincue par le choix de ne traiter la décentralisation qu'à travers le prisme de la redéfinition d'une « autorité organisatrice de l'habitat. Si elle appelle à de nouveaux transferts de compétences et à l'attribution concomitante de moyens adaptés aux communes et aux intercommunalités, elle s'interroge cependant sur la réelle valeur ajoutée de l'autorité organisatrice de l'habitat,

sans politique nationale à la hauteur des enjeux évoqués.

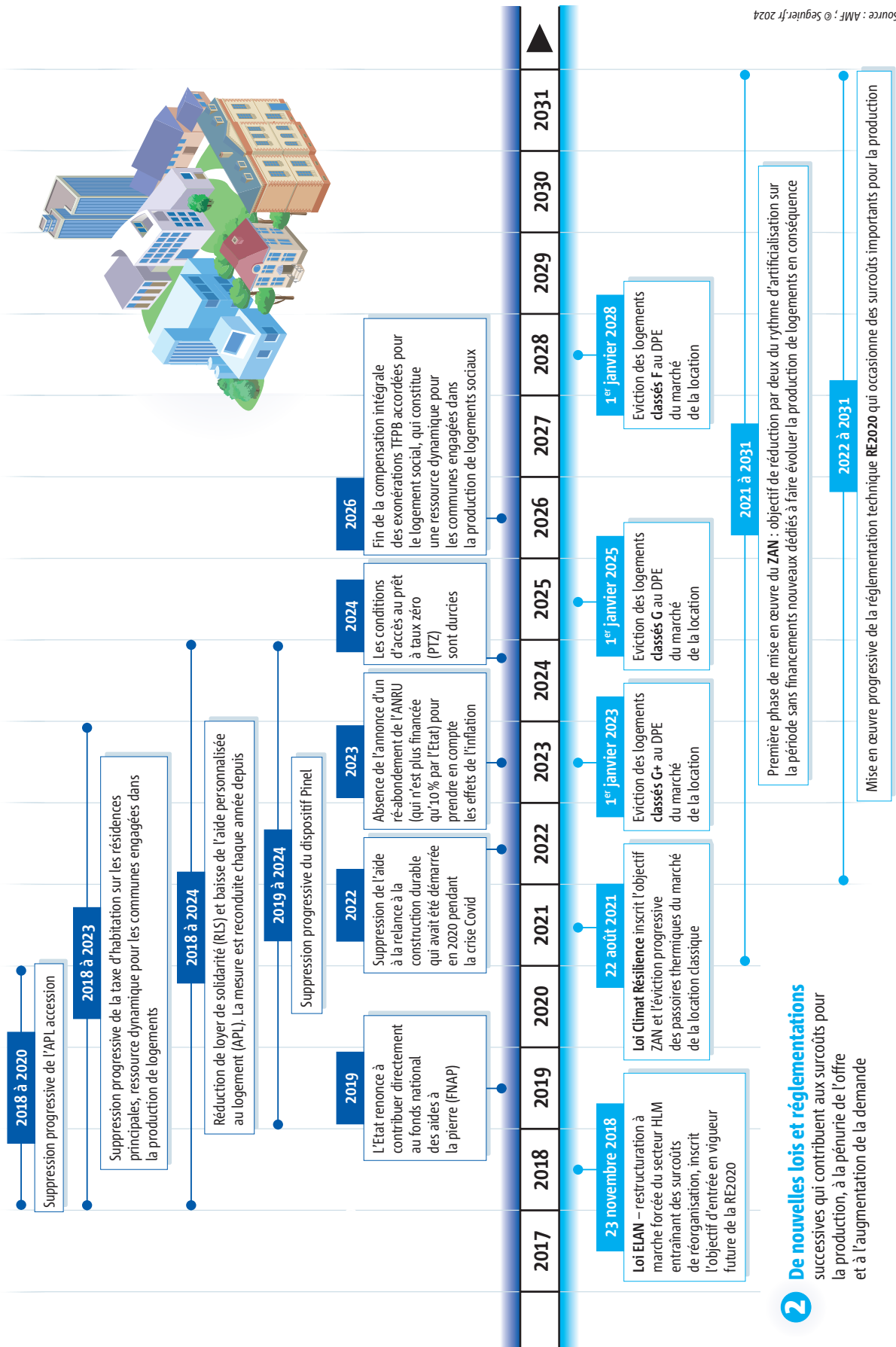
L'AMF s'opposera au recours à ce statut aux contours flous, s'il conduit à écarter la participation des communes et des maires aux décisions locales et impose des transferts de compétences communales aux intercommunalités en bloc, à contre-courant du principe de subsidiarité et de la libre gouvernance du bloc communal.

L'AMF alerte également sur les risques de ne pas s'appuyer - ou de créer une certaine confusion - sur la protection constitutionnelle que constitue l'article 72-3 qui prévoit la compensation financière des transferts de compétences aux collectivités.●

Depuis 2017, des mesures multiples qui expliquent la crise du logement actuel

1 Des mesures révélant le désengagement financier direct de l'État

pour maintenir un modèle économique de production de logement stable dans une période marquée par la hausse des prix, la hausse des taux d'intérêt et l'inflation des coûts de production



Source : AMF ; © Seguer.fr 2024

2 De nouvelles lois et réglementations

successives qui contribuent aux surcoûts pour la production, à la pénurie de l'offre et à l'augmentation de la demande

II Les 25 propositions de l'AMF pour faire face à la crise du logement

Les propositions suivantes de l'AMF ont été formulées à partir des réflexions du groupe de travail Logement et de la commission Aménagement, ainsi que des échanges avec ses adhérents.

On constatera qu'elles rejoignent souvent sur le fond les propositions énoncées par l'ensemble des acteurs du logement dans le cadre du CNR logement qui s'est déroulé au premier semestre de l'année 2023.

Axe 1. Donner du pouvoir d'agir aux maires pour réguler l'offre

1 Renforcer la place du maire dans les politiques d'attribution et de pilotage de la gestion et de la production de logement social

L'AMF rappelle la nécessité d'une politique de peuplement, adaptée aux besoins et aux parcours résidentiels pilotée prioritairement par les maires, connaisseurs des équilibres de leur territoire et des services rendus à leur population.

Les communes sont les premiers partenaires des bailleurs sociaux dans leurs projets de construction, par leur politique foncière notamment, dans leurs projets de renouvellement urbain, dans la gestion urbaine de proximité et de l'espace public, dans le lien quotidien avec les gardiens, les associations de locataires et les acteurs de quartier. Les communes sont aussi les premiers partenaires financiers du logement social. En particulier, ce sont elles qui, par les garanties

d'emprunt qu'elles accordent et l'exonération non compensée de taxe foncière sur les propriétés bâties, soutiennent la construction de logement social.

Pour conforter la place du maire en tant qu'autorité d'attribution de référence, réservataire de la majeure partie des logements sociaux, l'AMF propose :

- que l'avis conforme du maire soit systématiquement demandé pour les décisions de bailleurs concernant la gestion et la cession de logements sociaux et intermédiaires,
- que les maires puissent participer activement à l'élaboration des conventions d'utilité sociale (CUS) des bailleurs qui sont implantés dans leur commune,
- que chaque commune puisse dialoguer avec des bailleurs sociaux, et ce même si la commune ne dispose pas encore de logement social. Il est regrettable que certaines communes, le plus souvent rurales, n'aient pas accès à la possibilité de répondre aux besoins de la population en matière de production de logement social, faute de bailleur social intéressé et disponible pour intervenir sur la commune.
- Que la gestion en flux des réservations soit réellement pilotée par le maire afin d'éviter une automatisation des politiques d'attribution.

2 Décentraliser les zonages des politiques de logement

Aujourd'hui, il existe quatre différents types de zonages de tension nationaux, qui comprennent des sous-zonages, sans compter les secteurs d'intervention spécifiques comme les QPV ou les ZRR (devenues aujourd'hui FRR). D'après les retours de l'AMF, la plupart

des élus ne reconnaissent pas leur territoire dans ces zonages établis par l'administration centrale sans concertation préalable et sans prise en compte des enjeux locaux. Ils ne comprennent pas non plus pourquoi ils n'ont pas accès à certains dispositifs de politique du logement ou d'urbanisme d'intérêt général sur la base de ces zonages.

Pour l'AMF, il est essentiel de décentraliser les zonages administratifs de politique de logement pour relancer efficacement la politique du logement et adapter finement les dispositifs nationaux aux enjeux locaux.

3 Lutter efficacement et finement contre les logements vacants en s'appuyant sur la fiscalité locale

Même si la lutte contre les logements vacants a toujours été présentée comme une priorité du gouvernement, force est de constater que ce dernier s'est contenté de mesures marginales sur le sujet, en décalage avec les attentes fortes de la population.

Concrètement, les taux de la taxe annuelle sur les logements vacants ont été légèrement augmentés en 2022. En outre, l'État a transféré une grande partie des recettes des différentes taxes sur les logements vacants dans le budget général de l'État, alors qu'elles étaient initialement affectées à l'Anah et aux collectivités.

Malgré cette nouvelle ressource, il n'y a pas eu de plan ambitieux contre la vacance bien que des initiatives intéressantes aient été prises sur certains territoires sélectionnés. L'AMF propose de transformer les différentes taxes sur les logements vacants en une véritable taxe unique du bloc communal, considérant que la fiscalité locale est un levier efficace et pertinent pour encourager la remise en vente des logements vacants et permettre de faire contribuer les propriétaires de logements vacants aux politiques portées par les communes.

Enfin l'AMF est favorable à une déliaison des taux des différentes taxes locales (THRS, THLV, TF) pour pouvoir cibler plus efficacement les différents types d'occupation selon chaque situation locale.

4 Donner aux maires les outils nécessaires pour réglementer les meublés de tourisme et équilibrer l'offre locative

La perspective pour un propriétaire de voir son bien mis en location être classé comme non décent en vertu de la Loi Climat va provoquer des comportements adaptatifs défavorables à l'équilibre de l'offre locative dans les communes et sûrement augmenter la part de logements transformés en meublés, en résidences secondaires ou en logements vacants. Il faut donc laisser aux communes les moyens de réguler et de limiter ce déséquilibre à venir. Il est d'abord proposé de permettre à toutes les communes d'avoir un accès simple aux données compilées sur les meublés de tourisme. Ensuite, il faut leur permettre d'avoir accès à des outils juridiquement consolidés pour directement limiter et contrôler l'offre de location de meublés. Enfin, les communes devraient se voir offrir la possibilité de majorer la taxe sur les résidences secondaires sans augmenter la taxe foncière et faire un rééquilibrage global de la fiscalité propre aux différents régimes de la location saisonnière et de la location de longue durée.

Une première étape a été actée en ce sens dans la loi de finances 2024 mais qui n'est pas satisfaisante.

L'AMF soutient donc pleinement la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue, qui est actuellement débattue au Parlement, qui reprend en partie ces revendications portées par les maires.

Axe 2. Se donner la possibilité de libérer le foncier pour la production de logements

5 Garantir un financement pérenne des agences et des établissements publics (ANRU, ANCT, EPF...) qui accompagnent les communes et intercommunalités dans le portage des projets de logement, en réhabilitation et en construction neuve

Il est nécessaire de prévoir des modalités de financement qui prennent en compte le contexte inflationniste. Les maires ont témoigné de leur inquiétude forte sur le manque de structuration des établissements publics fonciers sur l'ensemble du territoire national. C'est pourquoi l'AMF appelle à une meilleure répartition des EPF sur le territoire, et qu'il leur soit garanti un financement pérenne à la hauteur des enjeux d'intervention et de portage sur un foncier devenu plus cher.

Il est, en ce sens, également proposé d'ouvrir plus largement l'accès aux différents outils et dispositifs d'aménagement, aujourd'hui dédiés à des programmes nationaux spécifiques (ORT, PPA, programmes de l'ANCT, etc.) ainsi qu'aux différents opérateurs qui portent la production (organismes HLM, organismes de foncier solidaires, Action Logement, notamment) pour toutes les communes et intercommunalités.

L'État doit garantir la capacité d'agir de l'ANRU et le financement des projets de renouvellement urbain en cours qu'elle accompagne. L'agence doit pouvoir compter sur des programmes et des financements pluriannuels, afin d'assurer un suivi des projets par les équipes municipales successives et le respect des échéances fixées. Par ailleurs, les fonds de l'ANRU doivent être revalorisés chaque année pour prendre en compte l'augmentation des coûts des travaux causés notamment par l'inflation et par l'impact des normes environnementales.

6 Accélérer les procédures de récupération foncière (biens sans maître, biens en l'état d'abandon)

Considérant la raréfaction progressive du foncier, l'AMF suggère que les procédures de récupération foncière soient facilitées, notamment en ce qui concerne les biens sans maître et en état d'abandon, et accélérées sur l'ensemble du territoire national.

7 Simplifier l'évolution des documents d'urbanisme au regard des nouveaux enjeux et élargir, pour toutes les communes, les pouvoirs de dérogation du maire prévus pour les zones tendues dans le code de l'urbanisme

L'intégration des enjeux en matière de décarbonation de l'aménagement, de sobriété foncière, d'implantation d'énergies renouvelables ou de réindustrialisation, dans des délais ambitieux, nécessite de généraliser les procédures accélérées et simplifiées d'évolution des documents d'urbanisme à l'initiative de la commune ou de l'intercommunalité compétente.

Elle nécessite également de permettre aux maires de toutes les communes d'adapter la règle du PLU au regard des enjeux prioritaires issus des politiques publiques nationales et inscrits dans le projet de territoire par le biais de dérogations, comme le permet notamment le code de l'urbanisme dans les zones tendues (Cf. article L 152-6 du CU qui permet notamment au maire de déroger dans certains cas aux obligations en matière de création d'aires de stationnement).

8 Majorer la taxation des plus-values sur la cession des terrains nus rendus constructibles

Pour la mise en œuvre du ZAN, il reste aussi à mettre en place un modèle économique et financier sur le long terme, permettant le renouvellement urbain et la réaffectation des friches pour maintenir un niveau de production élevé malgré les contraintes nouvelles. La libération du foncier suppose une réflexion

globale sur la fiscalité foncière jugée aujourd'hui incitative à la rétention foncière et à l'artificialisation.

Pour le financement des équipements publics et du recyclage urbain, la majoration de la taxation des plus-values sur la cession des terrains nus devenus constructibles est évoquée comme une piste prioritaire de désincitation à l'artificialisation et de financement de la réalisation des équipements publics nécessaires à la mise en œuvre de politiques de sobriété foncière, de densification et de renaturation dans des secteurs identifiés.

9 Réinstaurer et simplifier le versement pour sous-densité (VSD)

Les élus de l'AMF souhaitent qu'on réinstaure, en le simplifiant, le versement pour sous-densité (VSD), outil fiscal destiné à permettre une utilisation plus économe de l'espace et à lutter contre l'étalement urbain.

10 Réformer et majorer la taxe d'aménagement afin de l'adapter au ZAN

Au regard de l'impact financier du ZAN sur le coût de réalisation des équipements publics, il paraît nécessaire de réévaluer le taux normal de la taxe d'aménagement. Le taux de droit commun de la taxe d'aménagement, pour la part communale et intercommunale, peut varier dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 %. Il peut être modulé en fonction des aménagements à réaliser par secteurs géographiques. Différents secteurs peuvent ainsi être mis en place, définis dans un document graphique figurant à titre d'information en annexe du PLU. En l'absence de toute délibération fixant le taux de la taxe, ce dernier est fixé à 1 % dans les communes et les EPCI où la taxe est instituée de plein droit. Il est également prévu que le taux de la part communale ou intercommunale puisse être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, pour la réalisation de travaux substantiels de voirie, de réseaux ou pour la création d'équipements

publics généraux. Dès 2020, l'AMF avait proposé d'augmenter le plafond du taux normal de la taxe d'aménagement (de 1 % à 10 % par exemple) dans les zones de renouvellement urbain ciblées comme prioritaires dans le cadre des objectifs de sobriété foncière afin de permettre la création d'équipements publics plus qualitatifs (espaces verts, aires de jeux, jardins partagés etc.). Un taux majoré de droit commun pourrait, en effet, être plus favorable pour répondre au nouveau modèle économique du ZAN par secteurs.

11 Réformer la fiscalité des droits de mutation

L'AMF rejoint l'avis du Conseil des prélèvements obligatoires qui recommande d'envisager la pertinence de taux variables d'une nouvelle part de DMT0 en fonction du caractère artificialisant des opérations immobilières. Cette nouvelle part compléterait la part additionnelle déjà affectée au bloc communal.

12 Développer des observatoires à l'échelle nationale et locale afin d'analyser l'évolution du coût du foncier et ajuster les outils financiers et fiscaux

La loi Climat, comme les différents décrets d'application, n'ont pas évalué l'impact financier, fiscal et économique du ZAN. Sur ce point les élus constatent un renchérissement quasi-automatique du coût du foncier par deux ou trois depuis l'entrée en vigueur de la loi Climat. Certains acteurs, à l'instar des promoteurs, ont déjà intégré la rareté foncière dans leur modèle économique et participent parfois, en rachetant les seules réserves foncières existantes, à l'augmentation des prix.

Ainsi, le rééquilibrage du coût du foncier est un objectif majeur pour permettre notamment de construire des logements abordables et engager des opérations d'aménagement. Les élus s'accordent à dire qu'à défaut, la construction de logement sociaux sera extrêmement complexe au regard du coût de sortie des logements, les communes et les inter-

communalités n'ayant plus de marge de manœuvre voire d'outils suffisants pour porter le foncier ou financer les surcoûts.

Un observatoire national sur l'évolution du prix du foncier, alimenté par les observatoires locaux, pourrait analyser cette évolution et permettre d'ajuster les outils opérationnels financiers et fiscaux aux besoins des territoires.

13 Articuler l'objectif ZAN avec les objectifs de production

Il peut être envisagé de modifier la trajectoire de l'objectif ZAN dans les communes concernées par un besoin important en logements, considérant que l'objectif de loger la population est prioritaire par rapport à l'atteinte de l'objectif ZAN. Ce type de disposition existe déjà pour les communes d'Outre-Mer en vertu de la loi du 20 juillet 2023 sur l'accompagnement des élus au ZAN. Il convient de la généraliser.

14 Établir une sécurisation juridique des clauses et outils visant à lutter contre la spéculation à destination des maires et présidents d'intercommunalités (chartes, etc.)

Il est nécessaire que les communes et intercommunalités disposent de plus grands moyens d'agir contre la spéculation, déjà constatée, que le ZAN risque de faire encore croître. Dans cette perspective de lutte contre la spéculation, l'AMF demande une sécurisation juridique des clauses et outils allant dans ce sens. Des chartes peuvent notamment y contribuer.

15 Relancer la mise à disposition avec décote du foncier public de l'État et de ses opérateurs pour des opérations visant à créer des logements

16 Proposer un mécanisme de régulation des prix du foncier sur la base du volontariat des communes et intercommunalités

Le GT 2 du CNR Logement a esquissé, en mai 2023, des mécanismes visant à lutter contre la crise de la demande et la spéculation fon-

cière. Ces travaux doivent être poursuivis au regard des effets de la persistance de taux d'intérêts élevés et de l'augmentation continue des coûts de production.

Axe 3 . Stopper l'aggravation de la pénurie de l'offre et réengager l'État vers un modèle économique soutenable pour la production

17 Imposer une pause législative (loi Climat, DPE à 2025 et 2028) et réglementaire à titre conservatoire, sur de nouvelles mesures contraignant la production

Les ambitions écologiques de rénovation énergétique du parc et de sobriété foncière ne doivent pas se faire au détriment de l'offre de logement nécessaire pour répondre aux besoins. Ajouter des contraintes réglementaires risquerait d'aggraver la baisse en cours de l'offre de logements abordables et d'affaiblir à nouveau le modèle économique de production.

18 Réhabiliter l'acte de construire dans le discours et soutenir concrètement les communes qui participent à l'effort de production de logement abordable : compensation totale des exonérations de taxes sur les résidences, incitation fiscale à l'investissement locatif et à l'accession à la propriété, aide aux maires bâtisseurs, aides à l'ingénierie...

Ces dernières années, un discours culpabilisateur et ambigu a parfois été porté par l'État autour de la lutte contre l'étalement urbain et la nécessaire densification des villes (parfois de manière contradictoire avec les discours sur la nécessité de construire dans le cadre de la loi SRU), qui a pu paraître décalé par rapport aux besoins de développement des communes et intercommunalités. Cette situation place les maires, qui signent les permis de construire et qui sont donc en première ligne face à leurs administrés, dans un profond

embarras voire dans l'insécurité juridique lorsqu'ils portent des projets.

De plus, toutes les réductions des ressources locales et dynamiques des communes et des intercommunalités qui ont été votées ces dernières années (suppression de la taxe d'habitation, suppression de la CVAE, exonérations de taxes foncières) conduisent inexorablement à une réduction des services à la population et constituent de fait un frein puissant aux dynamiques des politiques de production et de rénovation de logements, que ce soit en zone urbaine ou rurale.

Le logement de nouvelles populations ou l'accompagnement des parcours résidentiels ne pourront se faire que si les modèles économiques de la construction sont favorables aux communes. Pour l'AMF, la mesure prioritaire à prendre est donc la généralisation du principe de compensation intégrale des décisions prises par l'État, passées et actuelles, autorisant des abattements et exonérations de ces taxes locales. Pour relancer la production, il est vital de sortir de cette situation contreproductive où les communes qui construisent ou ont construit du logement, et du logement social en particulier, sont les plus pénalisées financièrement par les mesures gouvernementales.

19 Mettre en œuvre une loi de programmation pour le logement pour donner de la visibilité sur l'engagement de l'État et ses objectifs en matière de production, de rénovation et d'adaptation des logements

Les maires ont besoin de visibilité sur les cinq années à venir pour être incités à se lancer dans des opérations de logements (et de logements sociaux en particulier). Or cette visibilité pluriannuelle de l'engagement de l'État dans les politiques du logement manque cruellement aujourd'hui. Les grandes orientations politiques du gouvernement ne sont encore aujourd'hui que partiellement connues, un an et demi après le début du quinquennat, concernant : la poursuite de la RLS ; les pérennisations de l'ANRU, de l'ANCT, du FNAP et

des programmes type Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, ZRR, le Fonds Vert ; la réaction face à l'augmentation des taux d'intérêt ; le soutien aux bailleurs sociaux face aux crises successives touchant leur secteur ; le soutien à la production de logement pour les étudiants ou les saisonniers ; les mesures qui seront à prendre pour faire face à la sortie progressive des passoires énergétiques du marché du logement locatif... Une politique générale doit être définie.

20 Préserver la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, anciennement 1% logement) et garantir sa juste utilisation

La politique de ponction occasionnelle par l'État sur les fonds d'Action Logement tirés de la PEEC peut rendre peu lisible les financements dédiés à la politique du logement. C'est le cas notamment s'agissant des projets portés par l'ANRU dont le budget est abondé par le 1% logement. Le risque est de détourner la PEEC et Action Logement de leurs raisons d'être, à savoir d'aider les travailleurs dans leur mobilité résidentielle et professionnelle, et de participer à produire des logements sociaux et accessibles à destination de ces mêmes travailleurs via l'accompagnement équilibré et soutenu de tous les types de bailleurs, et sur l'ensemble du territoire français, zones rurales comprises.

21 Renoncer à exclure de façon uniforme les passoires thermiques de l'offre de logements disponibles à la location

Aujourd'hui, certaines communes auraient plus de 50% de leur parc classé E, F ou G au DPE. Le risque est pour elles, de voir réduite brutalement, aux échéances fixées, l'offre locative si les objectifs de la loi Climat, ne peuvent pas être atteints, au regard des moyens dont les propriétaires, bailleurs et collectivités disposent pour réaliser les travaux. L'AMF propose de travailler sur la possibilité pour les communes et intercommunalités compétentes en politique du logement de décaler

l'application des interdictions de location des passoires thermiques si elles considèrent, après diagnostic, qu'une telle interdiction aurait pour effet d'entraver ou de déséquilibrer considérablement l'offre locative sur le territoire. En complément, il faudrait renforcer particulièrement l'aide de l'État à la rénovation sur ces territoires qui nécessitent, de fait, des adaptations du calendrier.

22 Préciser rapidement les financements venant de l'État sur un plan quinquennal d'accompagnement des propriétaires et bailleurs à la rénovation des passoires énergétiques et créer un véritable service public de rénovation énergétique de l'habitat avec un haut niveau d'ambition

Même si l'engagement de l'État sur la rénovation énergétique est important depuis la mise en place de MaPrimeRénov' et l'augmentation du budget de l'Anah, le nombre de passoires thermiques n'a pas diminué entre 2018 et 2022. Les raisons de cet échec sont désormais connues : les moyens sont encore insuffisants, le reste à charge pour les particuliers reste encore trop important compte tenu de la baisse de leur pouvoir d'achat et des difficultés liées à l'accès au crédit.

De plus, il est techniquement complexe de massifier les opérations de rénovations abordables au regard des fragilités des filières. Il est par ailleurs nécessaire que la stratégie de l'État soit développée et connue, concernant les aides directes et la mise en place du service public de l'accompagnement à la rénovation énergétique pour permettre aux communes et intercommunalités de positionner leurs politiques complémentaires. Le dispositif France Rénov' se limite aujourd'hui à une mission d'information et de conseil concernant les aides apportées par l'État via l'Anah et les collectivités. Se contenter de cette mission paraît insuffisant dans le contexte actuel. France Rénov' doit se donner pour objectif de faire émerger une filière de rénovation et d'ac-

compagnement structurée et en capacité d'intervenir sur l'ensemble du territoire, à des prix abordables. Enfin, un investissement important doit être réalisé pour massifier l'adaptation des logements au vieillissement de la population et pour rendre l'ensemble du parc plus inclusif qu'il ne l'est aujourd'hui.

23 Renforcer le caractère coercitif de la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées

Pour l'AMF, il est essentiel de sécuriser financièrement et juridiquement les maires dans l'application des procédures de mise en sécurité des immeubles (gestion de la mise en sécurité) et des procédures à l'encontre des marchands de sommeil et d'accompagner les maires qui mettent en place des outils efficaces de régulation comme les permis de louer ou de diviser.

Les élus constatent que les opérations lourdes de résorption de l'habitat indigne peuvent être bloquées en raison de l'inefficacité des mesures coercitives prévues pour traiter ces bâtiments, et ce pour diverses raisons (insolvabilité des propriétaires occupants, indivisions, disparition des propriétaires, de leurs héritiers, fraude, etc.). Les procédures de lutte contre l'habitat indigne, et notamment de résorption de l'habitat insalubre, doivent être plus coercitives. En dehors des cas d'insalubrité irrémédiables, il faudrait permettre aux communes et aux intercommunalités d'utiliser de nouveaux dispositifs accélérés d'appropriation foncière s'agissant des immeubles faisant l'objet de procédures spécifiques de lutte contre l'habitat indigne, en cas de blocages avérés et notamment lorsque les copropriétaires refusent toute intervention publique.

Enfin, les élus rappellent leur attachement au maintien du pouvoir de police du maire en matière d'habitat indigne, la proximité étant le meilleur gage d'intervention en la matière. Les évolutions proposées par le rapport de la mission relative à la lutte contre l'habitat indigne menée par Michèle Lutz et Mathieu

Hanotin, qui vont dans le sens d'une amélioration et d'une sécurisation du pouvoir d'intervention des maires en la matière, doivent être retranscrites rapidement dans la loi.

Par ailleurs, le manque d'opérateurs susceptibles de réaliser les opérations préalables de curage des bâtiments en situation de mise en sécurité ou d'insalubrité a été mentionné comme un obstacle important par les élus. Seuls certains opérateurs disposent aujourd'hui de l'expertise nécessaire pour réaliser de tels travaux préalables. Il conviendrait de renforcer la montée en compétence des opérateurs sur ce type de travaux de résorption de l'habitat insalubre sur l'ensemble des territoires, y compris en zone détendue.

De nouvelles procédures et de nouveaux moyens doivent également être mobilisés pour accélérer le redressement des copropriétés dégradées ou en voie de l'être.

24 Relancer un plan massif de production à destination des jeunes actifs et des étudiants

Le président de la République avait promis, lors de sa campagne en 2017, un plan de construction de 60 000 logements à destination exclusive des étudiants. D'après les travaux du Sénat, seules 36 000 places ont été créées entre 2018 et 2022. La réponse apportée semble insuffisante et le manque de places disponibles, qui s'aggrave d'année en année, alimente la précarité étudiante. Il devient urgent de quantifier précisément les besoins et de massifier une offre adaptée.

25 Garantir les effectifs dans les services déconcentrés (DDT), chargés de la gestion de compétences relevant de la solidarité nationale, exercées par l'État concernant les politiques de logement

telles que l'hébergement des sans-abris, le relogement des ménages bénéficiaires DALO et des occupants de squats, la lutte contre l'insalubrité et les marchands de sommeil...

LA CRISE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Analyse de la situation et propositions de l'AMF pour en sortir

Le constat d'échec de la politique du logement menée depuis ces dernières années est aujourd'hui largement partagé parmi les maires et présidents d'intercommunalité. La réalité des chiffres est alarmante. Cette inquiétude s'installe à un moment où il n'y a jamais eu autant de demandeurs de logement social, où la paupérisation du parc social s'accélère, où l'absence de mesures de soutien à l'investissement locatif dédiées aux particuliers est définitivement actée et où une grande partie de la population ne peut plus être propriétaire en raison des effets combinés de la hausse des taux d'intérêts pour les crédits et de l'explosion globale des prix. Celle-ci devrait s'accroître à cause notamment de la rareté foncière liée à l'objectif ZAN et à la concurrence des opérateurs publics comme privés pour occuper le foncier disponible.

Dans le même temps, l'application de la réglementation sur le diagnostic de performance énergétique (DPE), entre progressivement en vigueur dès 2024. Elle interdit la mise en location des logements énergivores. D'ici 2028, si le rythme de rénovation ne s'accélère pas radicalement, 5 millions de logements seront concernés par une interdiction de mise en location.

Alors que tous les indicateurs sont au rouge, l'AMF tire le bilan et les enseignements de la politique du logement menée depuis ces dernières années et propose 25 pistes d'actions pour rompre efficacement avec les orientations prises et relancer durablement la production de logements.



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE 
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07

www.amf.asso.fr

@l_amf

Bien se loger, bien vivre dans les villes moyennes



Face aux défis induits par la crise du logement, Villes de France a souhaité apporter sa contribution au débat en vue, notamment, de la loi annoncée par le gouvernement à échéance du premier semestre 2024. Réunissant les villes et intercommunalités de 10 000 à 100 000 habitants, nous couvrons plus de 60 % de la population française qui vit dans les villes de « taille moyenne ». Soucieux de retranscrire en actions concrètes les besoins exprimés par les habitants de ces territoires, Villes de France s'est ainsi engagée dans la rédaction d'une feuille de route « logement ».

« **Bien se loger et bien vivre** » est devenu un axe de travail à part entière dans les politiques publiques menées par les élus locaux. Face à la crise, la nécessité d'une décentralisation de la politique du logement est revenue au premier plan avec un besoin largement exprimé de clarification des compétences et une définition des outils fiscaux et réglementaires qui devront être des leviers d'actions accessibles pour les élus locaux.

Face à l'accroissement des inégalités territoriales, il convient de mettre en place des actions visant à équilibrer l'offre de logements sur l'ensemble du territoire, notamment dans les villes moyennes. La transition écologique exige également une rénovation profonde du parc immobilier pour répondre aux normes environnementales et stopper la location des « passoires énergétiques ». Au-delà de ces impératifs, il est essentiel enfin de souligner l'importance d'offrir des logements de qualité, assurant ainsi un cadre de vie décent et agréable pour tous les habitants. En conjuguant décentralisation, transition écologique et engagement éthique, la politique du logement peut contribuer à forger une société plus inclusive et durable.



Gil Avérous

Président de Villes de France
Maire de Châteauroux,
Président de la CA de Châteauroux Métropole



Jean-François Debat

Président Délégué de Villes de France
Maire de Bourg-en-Bresse,
Président de la CA Grand Bourg Agglomération



Aider les villes moyennes à attirer la population sur leur territoire

- ➔ **Conforter la production et la gestion d'une offre d'habitat attractive** et plurielle, concourant à la mixité sociale et au dynamisme démographique en recommandant la réorientation du dispositif Denormandie vers de l'accession à la propriété par des investisseurs individuels. Ce dispositif doit être un outil utile afin de générer de l'offre de logement dans nos villes.
- ➔ **Amorcer un travail commun avec les associations d'élus** en vue d'une future proposition de loi visant à encadrer la location des meublés de tourisme. La fiscalité doit être revue sur ces logements, il s'agit également d'interdire la location des passoires thermiques et de permettre aux villes moyennes fortement impactées par ce phénomène d'avoir un droit de regard sur le changement d'usage d'un logement (passage de logement à local commercial, comme le font déjà certaines villes).
- ➔ **Laisser aux Maires** une latitude importante dans l'attribution des logements car ils sont légitimes à orienter le peuplement sur leur ville.
- ➔ **Renforcer l'intervention publique** pour limiter l'impact du coût du foncier sur les équilibres d'opérations (subventions, portage de terrain) afin de proposer du logement abordable.
- ➔ **Consacrer des moyens** à la lutte contre les effets spéculatifs générés, notamment, par la zéro artificialisation nette (ZAN).



Évolution des dispositifs pour aider à la performance énergétique du logement social dans les villes moyennes

- ➔ **Accélérer la rénovation énergétique performante** des bâtiments en mobilisant l'ensemble des dispositifs et structures existants, y compris les sociétés de tiers-financement régionales.
- ➔ **Favoriser la décarbonation** et encourager la performance énergétique et environnementale des logements, tant dans la construction qu'en matière de réhabilitation.
- ➔ **Favoriser l'élimination des énergies fossiles**, dans le secteur du chauffage notamment.



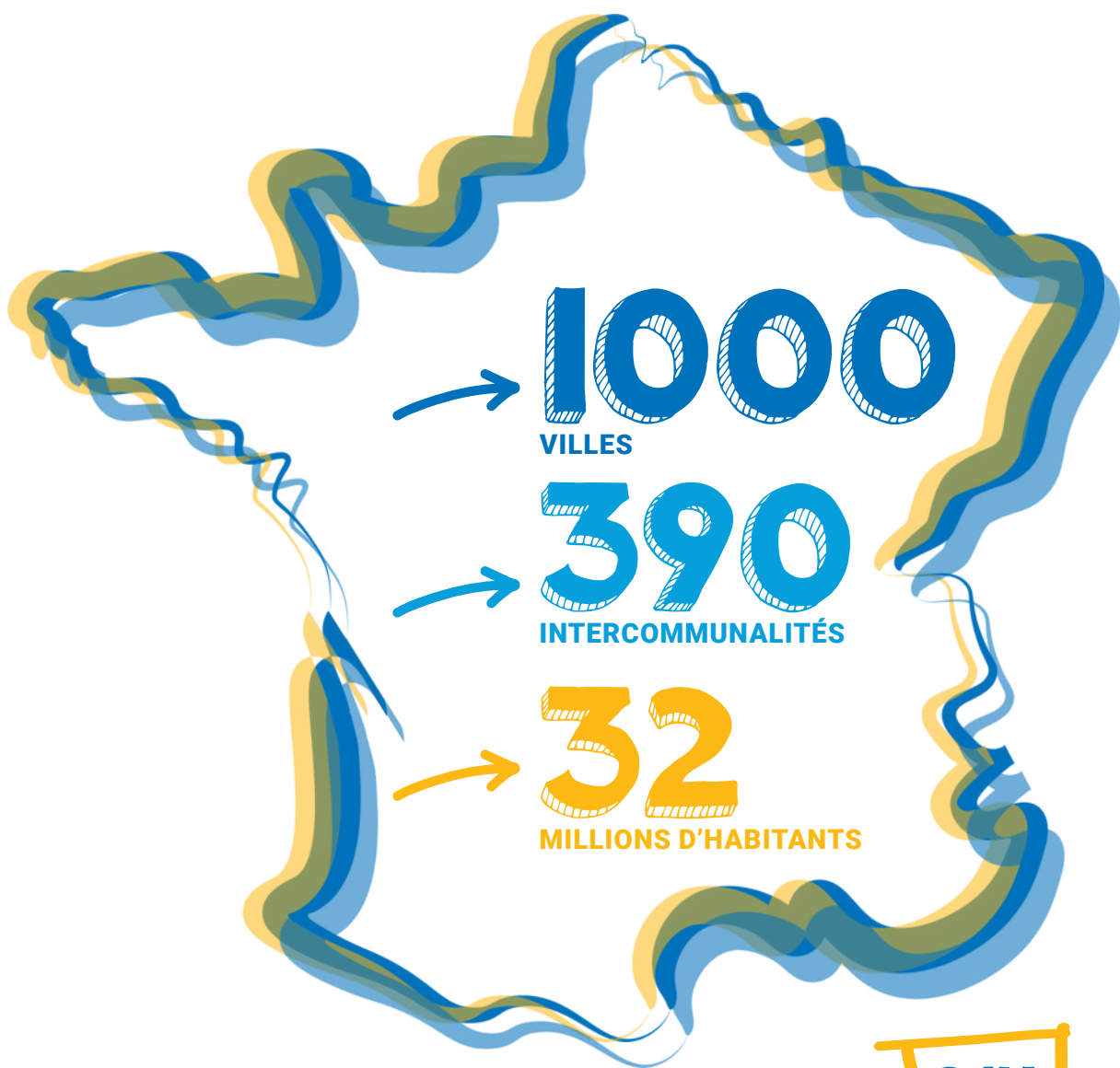
La future contractualisation de la politique de la ville et le volet habitat

- ➔ **Mieux équilibrer la rénovation** et la reconstruction de logements locatifs sociaux et ainsi mieux répartir l'offre à bas loyers entre les territoires d'une même agglomération.
- ➔ **Défendre les équilibres financiers** des bailleurs sociaux. Face aux besoins impérieux de nouveaux logements, nous demandons la suppression de la ponction que représente la réduction de loyer de solidarité (RLS) qui pénalise les capacités d'investissement des organismes HLM. En contrepartie, nous proposons que ceux-ci s'engagent à investir l'intégralité des sommes restituées dans la construction neuve ou la réhabilitation, notamment thermique, de leurs logements.
- ➔ **Renforcer la qualité** de la gestion urbaine de proximité en faisant du désenclavement des quartiers prioritaires de la ville (QPV) une priorité.
- ➔ **Arrêter le système d'accompagnement** par appels à projets et AMI.



Associer Villes de France aux futurs débats sur la décentralisation du logement

- ➔ **Définir clairement les moyens accordés aux collectivités locales** en vue de la loi de décentralisation de la politique du logement. La connaissance des outils fiscaux et réglementaires est un préalable indispensable avant toute décentralisation. Par ailleurs, les recettes fiscales générées devront être ajustables par les EPCI.
- ➔ **Adapter à la carte les dispositifs de chaque territoire** selon les besoins exprimés sur le mode de la différenciation prévue par la loi 3DS en approfondissement l'existant comme l'autorité organisation de l'habitat (AOH).
- ➔ **Conférer la compétence habitat** ainsi que les projets de renouvellement urbain aux communautés d'agglomérations.
- ➔ **Simplifier la définition des compétences** en matière d'aides à la pierre.
- ➔ **Aider les collectivités** à mettre en place des foncières logements ou des établissements publics fonciers indispensables pour traiter les îlots urbains dégradés.



37%

DE L'EMPLOI
INDUSTRIEL

20%

DE LA POPULATION
ÉTUDIANTE
NATIONALE

75%

DES VILLES MOYENNES
SIÈGES DE PRÉFECTURE /
SOUS-PRÉFECTURE

241

VILLES BÉNÉFICIAIRES DU
PROGRAMME NATIONAL
« ACTION CŒUR DE
VILLE » DÉDIÉ À LA
REDYNAMISATION DES
CENTRES-VILLES



94, rue de Sèvres • 75007 PARIS • 01 45 44 99 61
www.villesdefrance.fr



Bureau du 15 mars 2023

Résolution adoptée sur la décentralisation des politiques de l'habitat

Forts des principes et des axes d'intervention des Départements volontaires dans les politiques du logement et de l'habitat et considérant le rôle central du Département en matière de solidarités territoriales et humaines, les membres du Bureau de Départements de France souhaitent s'inscrire dans l'objectif affiché du Président de la République consistant à aller plus loin dans la Décentralisation des politiques du logement.

Pour l'échelon départemental, ils formulent les propositions suivantes :

- Instaurer un **dispositif de gouvernance des politiques de l'habitat à l'échelle départementale (Autorité Organisatrice de l'Habitat)**, s'appuyant sur le renforcement du Plan Départemental de l'Habitat (PDH) comme outil de programmation et la mise en place d'un Comité Départemental de l'Habitat et de l'Hébergement (CDHH) comme instance de régulation. Il s'agirait d'un **dispositif expérimental porté par les Départements volontaires** (en particulier ceux exerçant déjà la Délégation des aides à la pierre) ;
- Renforcer le **Plan Départemental de l'Habitat (PDH)**, d'une durée de 6 ans. Ce document définirait des actions opérationnelles s'intégrant dans la stratégie régionale et complétant les plans locaux d'urbanisme pour promouvoir une vision départementale ;
- Étendre les compétences des **Offices Publics de l'Habitat (OPH) départementaux**, opérateurs pilotés par les Départements, qui deviendraient de véritables généralistes de l'habitat et des aménageurs afin d'apporter des réponses de proximité ;
- Construire un programme ambitieux et spécifique de **l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat** (ANAH) pour l'isolation des logements privés (propriétaires occupants ou bailleurs) et l'installation d'énergies renouvelables en lien avec l'habitat ;
- Rendre possible le **transfert de la compétence des Aides à la pierre**, en allant donc au-delà d'une simple délégation.

Ces propositions nécessitent au préalable de mieux définir la **notion d'AOH**, notamment en donnant aux collectivités volontaires des ressources financières et des outils juridiques pour l'exercer (zonages, droit de préemption...). Ces conditions une fois remplies, il s'agirait d'**étendre la possibilité de devenir AOH aux Départements**, à titre expérimental et sur une base volontaire, en particulier pour ceux qui exercent la délégation des aides à la pierre depuis presque vingt ans.

POUR UNE POLITIQUE DE L'HABITAT EFFICACE ET COHERENTE DANS L'AIRE METROPOLITAINE DU GRAND PARIS

Le constat est aujourd'hui largement partagé d'un échec de la réforme de la gouvernance métropolitaine de la politique de l'habitat dans le paysage francilien. Celle-ci est restée au milieu du gué depuis 2016 et les perspectives d'évolution sans cesse repoussées ne permettent d'entrevoir aucune issue concrète à court ou moyen terme au statu quo actuel.

Cette situation n'empêche pas les intercommunalités de l'aire métropolitaine du grand Paris de développer chacune à leur échelle des politiques locales de l'habitat, avec des niveaux d'intervention, de moyens et de résultats hétérogènes en fonction de l'ancienneté de l'exercice de la compétence ou des possibilités d'actions permises par les textes. Pour autant, la mise en œuvre de la politique du logement à l'échelle francilienne s'accompagne de la persistance de difficultés majeures : une incapacité chronique et structurelle à produire des logements, alimentant chaque année une tension déjà exacerbée, et le maintien de poches de pauvreté dans certains territoires malgré les volontés locales manifestes de diversification de l'offre nouvelle et d'amélioration de la mixité sociale. A cela s'ajoutent plus récemment les difficultés accrues d'accès à la propriété avec pour corollaire la paralysie des parcours résidentiels et l'éviction des ménages de la zone métropolitaine, tout comme l'urgence de la rénovation thermique du parc afin d'adapter les villes au défi climatique.

La réflexion menée ci-après a pour objectif de proposer un état des lieux des acquis, mais aussi des incohérences et dysfonctionnements produits par le statu quo actuel, pour envisager un schéma mieux coordonné et fonctionnel articulant les différentes échelles pour une politique du logement plus efficace. Il nous apparaît possible d'éviter un nouveau scénario de type « Big-Bang territorial », en procédant aux ajustements nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de l'habitat à l'échelle de l'aire métropolitaine cohérente et en phase avec les enjeux actuels.

1 - Une absence de fil conducteur autour des réformes successives qui a conduit à une organisation illisible et dont la cohérence interroge

Le constat semble faire consensus quant aux difficultés et échecs de la politique de l'habitat ces dernières décennies en Ile-de-France, qui a globalement abouti à :

- **un déficit de construction** et un retard accumulé depuis 50 ans malgré une production très soutenue en cœur de métropole ces 10 dernières années alors que la croissance démographique génère plus de 40 000 habitants tous les ans en Ile-de-France ;
- **une offre insuffisante de logements dits abordables**, avec des disparités dans la répartition de l'offre de logements sociaux qui persistent, malgré les efforts de production de certaines villes déficitaires ;
- **un marché immobilier qui reste dysfonctionnel** (la hausse des taux d'intérêt n'est pas suivie d'une baisse suffisante des prix...) **malgré les réglementations nationales** (interdiction progressive de la location des passoires énergétiques...) **et régulations mises en place par les collectivités**, qui alimente les inégalités en éloignant les plus modestes toujours plus loin en périphérie ;

- **une attention à la qualité du logement et au cadre de vie en zone dense** afin de ne pas répéter les erreurs passées (mixité d'usage, connexion aux transports...) **et la nécessaire lutte contre l'habitat dégradé et indigne** (marchands de sommeil, division pavillonnaire...)
- **un équilibre habitat/emploi à développer** alors que la généralisation du télétravail, des tiers-lieux ou de l'arrivée du Grand Paris Express pourraient questionner l'atteinte des objectifs ;
- **une massification de la rénovation énergétique à engager de façon impérieuse** pour lutter contre la précarité énergétique qui touche les plus fragiles et préserver une offre locative décente dans un contexte de pénurie de logements ;
- **une gouvernance de la politique du logement morcelée** entre l'Etat et les différentes strates des collectivités locales qui ne permet pas une approche cohérente pour mener une politique efficiente.

La création de la Métropole du Grand Paris (MGP) semblait une évolution positive et prometteuse d'une nouvelle dynamique aux regards des besoins en logement de la zone dense.

Mais force est de constater que, dès le départ, la loi fondatrice de cette réforme, qui s'est imposée par amendement dans le cadre de la loi NOTRe, a abouti à un texte de loi confus duquel n'émerge aucune ligne directrice sur la répartition des compétences en matière d'Habitat. De surcroît, les « toilettages » des textes de lois successifs qui se sont ajoutés année après année (ALUR, Egalité & Citoyenneté, ELAN...), ont ajouté de la complexité, sans améliorer le processus engagé et sans parfois bien prendre en compte la spécificité du contexte institutionnel francilien créant des situations de flou juridique.

Cette absence de projet clair et identifiable des dispositions proposées dès leurs origines, amène à une incompréhension de la logique suivie qui s'apparente à une succession de décisions sans lien entre elles produisant un schéma institutionnel redondant, illisible et une organisation peu efficiente. Surtout, comme l'a démontré l'échec de l'adoption du Plan Métropolitain et de l'Hébergement (PMHH) en 2019, l'un des documents clés de la construction de la MGP en matière de politique de l'habitat, il est apparu que le transfert de la compétence Habitat tel qu'il est proposé à ce jour paraît peu praticable. En effet, outre le désaccord politique sur lequel a échoué le vote du PMHH autour des questions de production et répartition de logement, on retiendra également l'impréparation des effets du vote du PMHH en matière de transfert de compétences. La loi NOTRe prévoit que l'adoption du PMHH déclenche le transfert des compétences opérationnelles des EPT (ou des communes) vers la MGP mais sans aucune préparation préalable et analyse des impacts sur la continuité des actions engagées, ce qui revenait pour les EPT / communes à signer une sorte de « chèque en blanc » à la MGP, sans aucune garantie de retour des investissements engagés jusqu'alors. Quelle clé de répartition et critères des financements du logement social qui étaient auparavant assurés par le bloc EPT / communes ? Quel transfert de moyens ? Quelle modalité d'utilisation d'un nouveau contingent MGP ? etc.

Ainsi, le report du PMHH a eu pour effet de geler le transfert des compétences censées accompagner l'adoption du PMHH : financement du logement social, aménagement & gestion des aires d'accueil des gens du voyage... Seules aujourd'hui les opérations définies d'intérêt métropolitain en matière d'habitat privé constituent les compétences opérationnelles de la MGP, ce qui représente dans les faits une action opérationnelle très anecdotique à ce jour.

En parallèle, le mécanisme de la loi NOTRe a conduit à un premier transfert de la fiscalité (part de la CFE) des Etablissements Publics Territoriaux (EPT) vers la MGP, fragilisant ainsi les ressources des EPT, alors même que ceux-ci ont toujours, de fait, le même périmètre de compétences, auxquelles se sont ajoutés avec les réformes législatives successives le pilotage des Conférences Intercommunales du Logement, l'augmentation du champ d'action en matière d'amélioration de l'habitat privé en plus de la prise entière de la compétence au 1^{er} janvier 2019 pour les EPT nouvellement constitués (possible mise en place du permis de louer, du permis de diviser, transfert des pouvoirs des polices des Maires et des Préfets en matière d'insalubrité...) sans aucun moyens nouveaux.

Selon l'interprétation des textes actuels et à supposer que la MGP finisse par réussir à adopter son PMHH, on aurait donc une répartition morcelée des compétences aux différentes échelles :

- **l'élaboration du PMHH au niveau de la MGP**, en lieu et place des PLH des EPT ;
- **le financement du logement social à l'échelle de la MGP**, renforcée par la possibilité de délégation des aides à la pierre par l'Etat (mais avec une possibilité toujours laissée aux villes de le financer également en parallèle, ce qui ne sera plus possible pour les EPT). Il est à souligner que les contreparties en matière de financement du logement social (garanties d'emprunts / subventions) de la MGP aux bailleurs sociaux en matière de réservation de logement, ne sont pas explicitées dans la loi ;
- **le rattachement des offices publics HLM aux EPT** (mais qui ne pourront plus les financer) ;
- **en matière d'attributions, un contingent préfectoral possiblement délégué à la MGP**, si elle le sollicitait avec en bloc la gestion du DALO ;
- **mais une politique intercommunale d'attribution des logements sociaux et la gestion partagée de la demande mises en œuvre au niveau des EPT** (CIL, CIA, PPGDID...) ;
- **la politique de la ville et la rénovation urbaine pilotée au niveau des EPT** (avec beaucoup d'impacts sur la politique du logement en termes de programmation, reconstitution de l'offre démolie, enjeux de mixité sociale, relogements...) ;
- **la planification urbaine pilotée par les EPT avec l'élaboration des PLUi** qui permettent de définir les secteurs de développement de l'habitat en cohérence avec l'offre d'équipements, de mobilité et d'emplois de leur territoire. Les EPT assurent ainsi la mise en perspective de la politique de l'habitat avec les autres politiques publiques majeures (transition écologique, mobilités...) ;
- **une politique d'amélioration de l'habitat privé et de lutte contre l'habitat indigne portée par les EPT, qui s'appuient également sur des ALEC territoriales pour mener à bien leur politique de rénovation énergétique**, à l'exception des opérations déclarées d'intérêt métropolitain ;
- **des opérations d'aménagement portées par les EPT**, à l'exception des opérations d'intérêt métropolitain ;
- la création, l'aménagement et la gestion des aires d'accueil des **gens du voyage** au niveau de la **MGP**.

Il apparaît donc aujourd'hui difficile de déceler la logique de ce redécoupage, auquel s'ajoutent également d'anciennes compétences qui n'ont pas été réinterrogées à l'image des PDALHPD (Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées) encore aujourd'hui co-pilotés par l'Etat et les Départements, l'élaboration des schémas départementaux des gens du voyage, ou encore le copilotage Etat-Région menant l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) ou les actions diffuses et sélectives de la Région en matière d'accompagnement des copropriétés, du logement étudiant, de la rénovation urbaine, etc.

Aussi, à l'inverse de l'objectif initial, l'addition des textes et des dispositifs imbriquent plusieurs niveaux de gouvernance de manière parallèle et parfois simultanée sur les mêmes champs d'action ou à l'inverse désarticule les objectifs et les outils. Le financement du logement social est déconnecté de son lieu de programmation et les EPT confirmés comme instances de tutelle des Offices Publics de l'Habitat ne pourront plus les financer. La politique d'attribution est définie par le territoire, en lien étroit avec l'Etat, mais le Département continue en parallèle d'élaborer des préconisations sur le logement des plus démunis, qui sont déjà par ailleurs la cible principale des CIL pilotée à l'échelle des EPT.

Surtout ce schéma d'organisation mélange les niveaux d'élaboration des choix stratégiques, de la conduite opérationnelle des projets et des actions qui relèvent de la gestion entre tous les niveaux.

2 - Quelles évolutions possibles pour redéfinir une architecture plus lisible, articulée et efficace ?

Il nous semble que pour redonner du sens à cette organisation, il conviendrait que la politique du logement soit définie dans ses grandes orientations à l'échelle métropolitaine, déclinée et mise en œuvre par les territoires en fonction des réalités et des marchés locaux et par les villes dans une relation d'interface avec les usagers.

Selon cette logique, **la MGP** devrait répondre à l'objectif de favoriser le développement de l'offre de logement à l'échelle des besoins et être force de proposition pour réduire les inégalités qui marquent la métropole avec l'appui de l'Etat qui est le seul à avoir le pouvoir de contrainte en la matière.

Elle pourrait donc être le niveau de :

- l'élaboration des grandes orientations stratégiques métropolitaines, en articulation avec les documents de planification supra-métropolitains : SDRIF, SRHH, la loi sur le Grand Paris (TOL) et l'approbation récente du SCoT métropolitain ;
- l'élaboration de grands schémas « directeurs » métropolitains garants de l'équilibre en matière de politique d'hébergement métropolitaine, d'aires d'accueil et d'habitats adaptés aux Gens du voyage, du traitement des problématiques liées aux populations Roms, du logement étudiant... ;
- de l'incitation aux actions menées par les territoires, qui s'inscriront dans les schémas métropolitains, mais aussi en matière de transition écologique, d'innovation, expérimentation... ;
- de négociations pour peser auprès de l'Etat dans l'objectif d'améliorer les outils nationaux (législatif ou financier) qui font défaut ou sont insuffisants (aide aux Maires bâtisseurs, renforcement des moyens de la lutte contre l'habitat indigne, aide à l'aménagement des fonciers complexes : dépollution, franchissements...) ;
- de l'évaluation de la politique métropolitaine et des infléchissements à conduire.

L'Etablissement Public Territorial (EPT) doit rester le niveau de la mise en œuvre opérationnelle des grands choix stratégiques et des projets avec une déclinaison fine de la programmation de logement (par typologie, par quartier, en lien avec les Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville, le NPRU...) afin de répondre aux objectifs définis dans les PLUi. Il est en outre le niveau de négociation des partenariats locaux avec l'ensemble des acteurs de l'habitat (promoteurs, bailleurs sociaux, Action Logement, amicales de locataires, élus locaux...).

L'EPT pourrait donc être le niveau de :

- l'élaboration d'un PLH à l'échelle de son territoire, avec une programmation fine et territorialisée des logements et un plan d'actions précis en matière de lutte contre l'habitat dégradé et du redressement des copropriétés, de la définition des objectifs de réhabilitation du parc social existant, la réponse aux besoins spécifiques (jeunes, personnes âgées, plan de traitement des FTM...). Celui-ci pourrait éventuellement s'adosser à la compétence des PLU sous la forme de PLUI-H tenant lieu de PLH (comme cela est possible pour les EPCI depuis la loi ALUR). Les PLH intercommunaux permettent au travers des observatoires de suivre et évaluer concrètement les actions et objectifs envisagés.
- d'encadrement de la qualité de la construction neuve, via des chartes adossées/ annexées au futur PLUI-H territorial ;
- du suivi de l'encadrement des loyers ainsi que de l'encadrement des meublés touristiques là où il est mis en place ;
- du pilotage et du financement des outils territoriaux en faveur du logement abordable (Coopérative, OFS, Office Public HLM...) et du financement du logement social (OPH, SEM, SA d'HLM...) ;
- de la relation aux entreprises, aux bailleurs sociaux et à Action Logement pour favoriser le logement des salariés et le rapprochement domicile-travail ;

- du conventionnement avec les bailleurs sociaux et institutionnels (développement, relogement, politique de vente, entretien, qualité de gestion, utilisation de l'exonération TFPB...) ;
- de la définition d'une politique d'attribution à l'échelle du territoire et d'un plan de gestion partagée de la demande de logement ;
- de la mise en œuvre des dispositifs d'Amélioration de l'habitat privé co-financés par l'Anah (OPAH, PDS, PIG, POPAC, ORCOD...) et de la coordination de la lutte contre l'habitat indigne. Les EPT sont des acteurs de proximité pour améliorer les conditions de logement au sein du parc privé et la qualité du cadre de vie des Franciliens.
- de l'accompagnement et la mise en œuvre d'actions en faveur de la rénovation énergétique de l'habitat, privé ou social, dans le cadre de la mise en œuvre de leur Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET).

La commune resterait le niveau de proximité et de relation à l'usager, notamment en matière d'instruction des demandes et des attributions de logements sociaux, dans le respect de la politique définie au niveau du territoire et qui sera évaluée dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement pilotée par l'EPT.

Il est à souligner que **l'Etat** doit rester le garant du fonctionnement de l'ensemble, mais aussi le seul en capacité de contraindre et d'inciter les territoires / communes récalcitrants en matière de production de logement et de rééquilibrage de l'offre de logement comme d'hébergement. Il doit toutefois accepter un traitement plus différencié des territoires en fonction de leur spécificité, de leur capacité foncière et de leur sociologie dans un objectif de rééquilibrage : politique d'attribution des publics prioritaires (DALO, publics art L. 441-1 CCH, etc.), reconstitution des logements démolis, des foyers de travailleurs migrants, mobilisation des sites d'hébergement d'urgence, etc. Il est par exemple incompréhensible d'appliquer les mêmes objectifs d'attribution aux publics prioritaires dans un département comme la Seine Saint-Denis, si on se fixe le simple objectif de rattraper les moyennes régionales en matière d'occupation du parc social, ce qui prendrait déjà plusieurs décennies avec une politique volontariste au regard du faible taux de rotation. Il l'est tout autant d'appliquer le même principe de reconstitution QPV / hors QPV à l'échelle d'un EPT où le parc social est situé à 80% en QPV que dans un territoire où la géographie de la politique de la ville est marginale...

Après ces années de tergiversation et de tâtonnement, on pourrait imaginer que de manière très concrète et relativement simple à mettre en place :

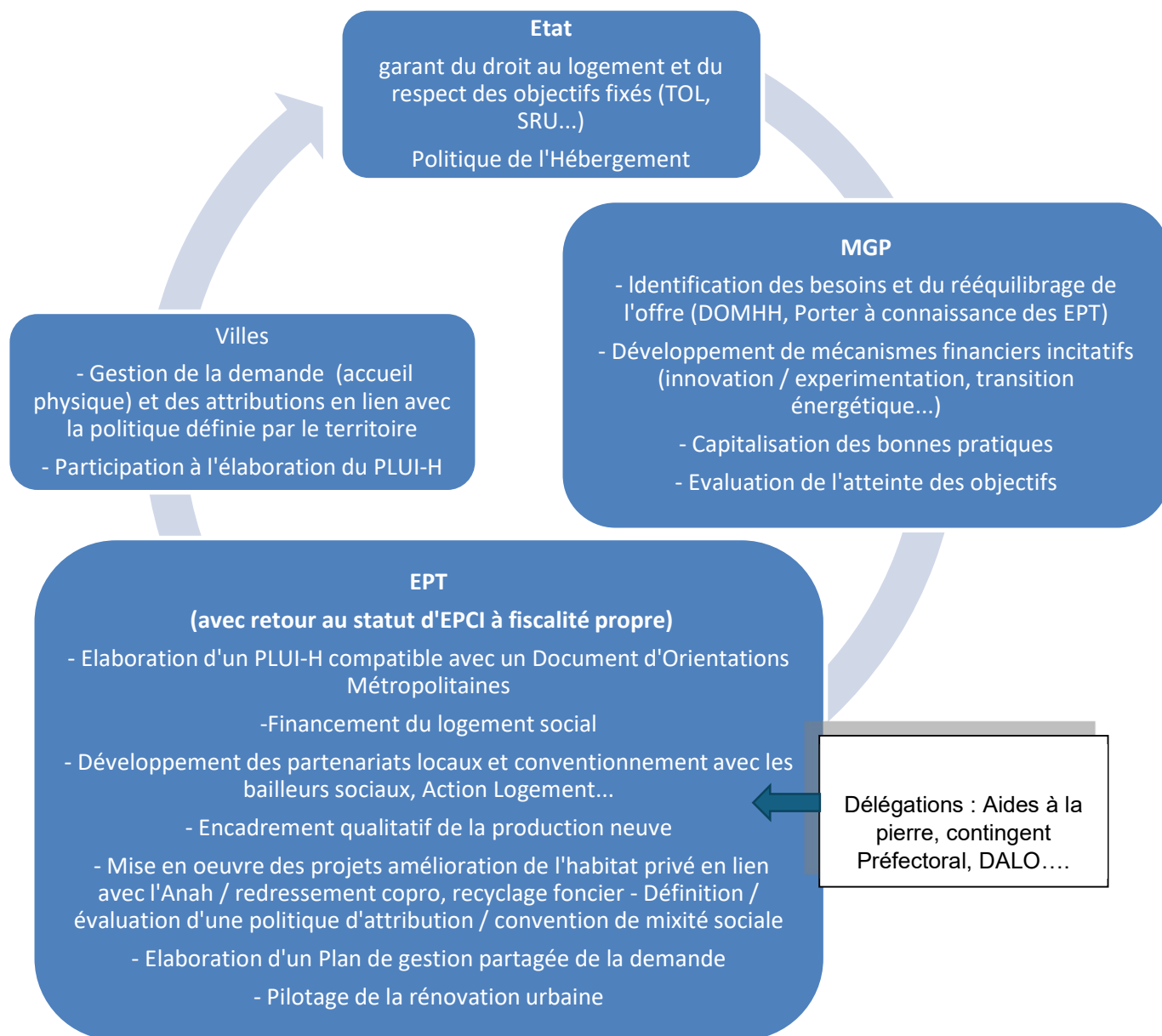
- le PMHH devienne un Document d'Orientations Métropolitaines en matière d'Habitat et d'Hébergement ;
- les PLUI, aujourd'hui de compétence EPT, puissent devenir des PLUI-H (comprenant un volet Habitat), permettant de mieux articuler les enjeux d'aménagement du territoire avec les objectifs en matière de développement de l'habitat. Le volet Habitat des PLUI devrait être compatible avec le Document d'Orientation Métropolitaine et la MGP pourrait élaborer une sorte de « Porter à Connaissance » adressé aux EPT au moment de l'élaboration des PLUI-H à l'instar de l'Etat, pour faire part de ses préconisations. De manière transitoire, les EPT ayant déjà lancé l'élaboration de leur PLUI, devraient pouvoir avoir une procédure accélérée de révision de leur PLUI ou engager un PLH à part ;
- le financement du logement social relèverait de la compétence de l'EPT ;
- la délégation des aides à la pierre confiée aux EPT volontaires, dotés d'un PLUI-H approuvé (retrouvant le statut d'EPCI à fiscalité propre), pour mettre en œuvre le volet opérationnel de leur politique de l'Habitat, en matière de logement social comme d'habitat privé ;
- le contingent préfectoral pourrait être confié aux EPT candidats dès lors qu'ils ont une CIL et une CIA en vigueur (co-piloté par l'Etat), permettant de mieux coordonner les relogements aux projets du territoire (lutte contre l'habitat indigne, NPNRU...) ;
- la politique de l'hébergement, soumise aux externalités difficiles à anticiper, resterait une compétence qui nécessite la mobilisation des moyens à disposition de l'Etat ;

- le schéma d’habitat et des aires d’accueil des gens du voyage serait élaboré à l’échelle de la MGP, mais la gestion des aires qui demande une grande réactivité serait confiée à une échelle de proximité (EPT ou ville).

On retrouverait ainsi une articulation logique et complémentaire de la répartition des compétences d’une politique locale de l’habitat entre les différentes échelles de l’aire métropolitaine, sans que cela nécessite un nouveau scénario institutionnel de la table rase qui prendrait encore de longues années à émerger. En tout état de cause, il semble difficilement imaginable de poursuivre cette situation de statut quo aux perspectives éloignées et incertaines. Le cycle des PLH encore existant au sein des EPT arrivent tous progressivement à leur terme, alors que le PMHH n’a toujours aucun calendrier réaliste et que le contexte ayant conduit à son échec n’a pas évolué depuis 2019.

Même s’il finissait par être adopté, nombre d’incohérences nécessiteront des évolutions pour aboutir à une organisation fonctionnelle et mieux articulée. Alors que de nombreux territoires et communes ont connu une alternance politique lors des dernières élections de 2020, que l’accès au logement digne et abordable reste un enjeu majeur pour les habitants, que la dynamique de construction est en décroissance et toujours aussi mal répartie dans le paysage métropolitain, il devient de plus en plus urgent de se doter d’une nouvelle feuille de route en matière de politique locale de l’habitat aux différentes échelles territoriales de l’aire métropolitaine pour bien appréhender ces enjeux dans toutes leurs dimensions pour les années à venir.

**Schéma de synthèse de la répartition de la compétence logement selon
la proposition de l'Alliance des territoires du Grand Paris**



**RAPPEL DES MODALITÉS DE TRANSFERT DE LA COMPETENCE HABITAT A LA MGP
PREVUES PAR LES TEXTES EN VIGUEUR**

Dénomination compétence	Date de transfert à la MGP
Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH)	Dès son adoption
Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt métropolitain Réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain	01/01/2019 (intérêt métropolitain défini par délibération du conseil métropolitain du 07/12/2018)
Politique du logement Aides financières au logement social Actions en faveur du logement social Actions en faveur du logement des personnes défavorisées	Une fois le PMHH exécutoire
Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs	Une fois le PMHH exécutoire
Sans dissociation possible : aides au logement social et au logement privé et gestion de la veille sociale et de l'hébergement	Une fois le PMHH exécutoire, de manière optionnelle sur demande de la MGP et par délégation de l'Etat
Sans dissociation possible : DALO et gestion des contingents préfectoraux	Une fois le PMHH exécutoire, de manière optionnelle sur demande de la MGP et par délégation de l'Etat
Procédure de réquisition avec attributaire et/ou délivrance aux organismes HLM des agréments d'aliénation de logements	Une fois le PMHH exécutoire, de manière optionnelle sur demande de la MGP et par délégation de l'Etat

ACTIONS DES 11 EPT EN MATIERE DE POLITIQUE DU LOGEMENT

CHAMP D'INTERVENTION	ACTIONS	EPT CONCERNES
Soutien au logement social	Financement opérations logements social	4 EPT (VSGP, GPSO, Plaine Co, GPSEA)
	Garantie des emprunts	4 EPT (GPSO, Plaine Co, PEMB, GPSEA)
	Outil territorial (SEM, OPH, SCIC, EPIC, SAC, OFS...)	10 EPT (VSGP, GPSO, POLD, BNDS, Plaine Co, PTDE, Est Ens, GPGE, GPSEA, GOSB)
Amélioration de l'habitat privé et lutte contre l'habitat insalubre	Opérations programmées d'amélioration de l'habitat conventionnées avec Anah (PIG, OPAH POPAC, VOC, PDS...)	9 EPT (GPSO, POLD, BNDS, Plaine Co, PTDE, Est Ens, GPGE, GPSEA, GOSB)
	Permis de louer / diviser	7 EPT (VSGP, BNDS, Plaine Co, PTDE, Est Ens, PEMB, GOSB)
	Guichet unique rénovation énergétique	9 EPT (VSGP, GPSO, POLD, BNDS, Plaine Co, PTDE, EE, GPGE, PEMB)
Politique intercommunale d'attribution	Mise en place de CIL	11 EPT (tous)
	Approbation DCOA et CIA	9 EPT (VSGP, GPSO, POLD, BNDS, Plaine Co, PTDE, Est Ens, GPGE, PEMB)
	Elaboration / Approbation PPGDID	10 EPT avec PPGDID en cours dont 2 EPT l'ayant déjà approuvé (BNDS, Plaine Co)
Régulation du marché immobilier	Encadrement des loyers	2 EPT (Plaine Co. Est Ens)
	Encadrement location meublée touristique	3 EPT (GPSO, BNDS, POLD)
Aires d'accueil des gens du voyage	Création, Aménagement, Gestion des aires	5 EPT (POLD, Plaine Co, Est Ens, GPSEA, GOSB)
PLUI	Elaboration / Approbation	10 EPT ont lancé l'élaboration PLUI dont 2 l'ayant déjà approuvé (Plaine Co, Est Ens)

Conseil national de l'habitat

Contribution au groupe de travail

« territorialisation / décentralisation des politiques du logement »

En décembre 2023, le ministre du Logement et le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires ont lancé des concertations autour de la décentralisation des politiques du logement et de l'habitat dans le cadre du projet de loi attendu au printemps 2024. Parallèlement, le CNH a initié un groupe de travail sur le sujet, un rapport étant attendu pour février 2024.

Dans la mesure où les attendus demeurent flous et sans évaluation sérieuse à ce stade, la FFB souhaite faire part de quelques interrogations et points de vigilance.

De quoi parle-t-on ?

Depuis 1982, en 40 ans, la décentralisation ressort timide et fragmentée en matière de logement. En 2024, quels facteurs conduiraient à une démarche plus affirmée et radicale ?

Faut-il rappeler que la territorialisation, terme largement usité pour évoquer la politique du logement, n'a aucun fondement juridique ? Parle-t-on alors de décentralisation avec la volonté de faire évoluer le droit (et les moyens affectés) ou d'une approche faisant appel à la contractualisation, à la différenciation ou à l'expérimentation afin de mieux appréhender les réalités locales ?

Qui sera garant de la cohésion nationale ?

C'est une question majeure, un choix politique relevant, à ce jour, de la Constitution.

Comment préserver, sans un Etat garant, l'égalité sur tout le territoire compte tenu de l'hétérogénéité des ressources – financières et humaines – des agglomérations ? Quelle démarche pour les outre-mer eu égard à la diversité des situations administratives et sociales de ces territoires ?

En Europe, certains systèmes constitutionnels laissent plus de latitude aux collectivités mais avec des disparités assumées, on pense notamment aux Etats fédéraux. En France, l'Etat central a pour rôle de préserver la cohésion et l'égalité. Cela impose à la fois une solidarité nationale et une visibilité au moins annuelle. Toute évolution obligerait à modifier la Constitution.

Quelle logique financière ?

Si la décentralisation est volontairement limitée et si elle passe par une contractualisation entre l'Etat et les collectivités sur certains sujets, quelle répartition financière et qui paie quoi ?

- Logique de guichet : premier arrivé, premier servi ?

- Logique d'impôts locaux affectés : est-ce réaliste après la suppression de la taxe d'habitation ?
- Logique d'enveloppe pluriannuelle ? Est-ce réaliste compte tenu de la vision souvent budgétaire de la politique du logement, remise en cause à chaque loi de finances.
- Logique de renforcement de la péréquation entre les collectivités pour mieux prendre en compte les disparités locales ?

La circulaire de 2020, adressée aux préfets de région par Edouard Philippe pour préparer la loi appelée à l'époque « 3D » pour « différenciation, décentralisation, déconcentration », parlait d'une décentralisation « sincère financièrement », cela visait sans doute la nécessaire adéquation des compétences et des moyens.

Cette question, qui impose de ne pas opposer l'État aux collectivités, reste majeure dans un contexte où l'État compte parfois sur Action Logement, ou sur la PEEC, pour abonder le budget Logement. En 2023, les partenaires sociaux d'Action Logement ont d'ailleurs tiré la sonnette d'alarme concernant diverses propositions qui conduiraient à la dilution des financements du Groupe, l'absence d'équité entre l'ensemble des acteurs du secteur et *in fine* la baisse de la production de logements abordables pour les salariés.

Si la seule question est celle de la définition des besoins, faut-il parler de décentralisation ?

Le ministre du Logement a évoqué la territorialisation des besoins à plusieurs reprises. Or :

- elle existe déjà car c'est le rôle des PLH (Programme local de l'habitat) : ces documents de programmation concernent le parc public et privé, la gestion du parc existant et des constructions nouvelles, les populations spécifiques ;
- un outil national (OTELO) a été mis en place pour aider les acteurs locaux à définir les besoins notamment en matière de logement social et d'hébergement d'urgence.

En réalité, le véritable sujet est la consolidation des données en vue de définir un objectif national, outil essentiel pour définir les aides affectées aux besoins.

La décentralisation permettrait-elle de donner plus de pouvoirs aux élus locaux sur certains champs tout en maintenant la compétence logement au niveau national ? On pense par exemple aux zonages. Au-delà du seul dispositif Pinel et de l'expérimentation menée en Bretagne, revoir la question des zonages apparaît essentiel pour retravailler la complémentarité des parcs selon les besoins locaux et surtout pour être en mesure, plus rapidement que ne le peut l'État, d'ajuster les périmètres à des niveaux infra-communaux. La FFB a proposé de mettre en place des zonages de projets qui viseraient notamment à traiter les enjeux du lien emploi-logement en fonction des dynamiques locales (réindustrialisation, réouverture d'une gare, annonce d'un projet d'équipement structurant, etc.).

Le programme « Action Cœur de ville » (ACV) peut servir d'exemple en matière de méthode partenariale mais suscite des questions. En effet, ce type de programmes a vocation à financer des projets définis au plus près du terrain. Une fois établie la liste des territoires éligibles, c'est aux acteurs locaux de monter leur projet et de le défendre pour qu'il soit financé. Ce type de

dispositif faisant largement appel à la contractualisation, présente toutefois trois inconvénients : il couvre certains territoires, de manière volontairement discriminante (les territoires non-élus doivent se débrouiller avec le droit commun) ; le choix des territoires concernés reste du ressort des financeurs ; la réalisation du projet dépend de l'ingénierie locale, parfois insuffisante.

Entre les réticences face à l'acte de construire et la chute de la production qui va conduire à devoir accélérer les rattrapages face aux besoins, il est important de rappeler que la décentralisation du logement ne pourra être efficace que si elle repose sur deux piliers indissociables : aborder les besoins tant quantitatifs que qualitatifs et prendre en compte la situation hétérogène des collectivités en termes de ressources (humaines ou financières).

Pour mémoire, en pièces jointes, trois contributions transmises dans le cadre du CNR logement début 2023 : révision du zonage, articulation des documents de programmation et de planification, développement de l'offre de foncier.

**Pour une meilleure prise en compte de la diversité des situations locales,
une nécessaire révision du zonage des aides au logement**

Diagnostic

Le logement constitue un sujet territorial par essence. Les réalités de marché et les situations vécues apparaissent de plus en plus différenciées, nul ne peut regarder la France comme un tout auquel il ne faudrait appliquer qu'un seul outil pour répondre à des crises diverses, individuelles comme territoriales.

Le mal-logement s'avère une difficulté profonde et installée pour beaucoup, les rapports de la Fondation Abbé Pierre se suivent et se ressemblent. Des efforts accrus ont été menés dans ce domaine et doivent être poursuivis que ce soit par l'État ou les collectivités, fortement impliquées dans les dispositifs de lutte contre ce fléau.

Cette politique dite du « logement d'abord » représente un axe majeur de la politique de l'habitat, mais ne peut pas constituer la seule réponse aux crises du logement dont les visages ressortent divers selon les ressources des ménages, l'état du parc et le lieu où ils habitent.

La cherté des prix de l'immobilier, accentuée depuis quelques années dans certains territoires, avec des mouvements différenciés selon les périodes (forte métropolisation, puis retour des villes petites ou moyennes), impose d'examiner la réalité des situations locales.

En octobre 2022, avec 200 000 euros, un couple avec 2,5 SMIC peut acheter, dans l'ancien, 175 m² à Saint-Etienne, 63 m² à Toulouse et 23 m² dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

En matière de loyers, on constate également des disparités d'après l'observatoire mis en ligne par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires : le loyer médian dans l'agglomération d'Alençon est de 7,6 € par m² et par mois (hors charges), il est de 11,6 € dans l'agglomération de La Rochelle et de 12,8 € dans l'agglomération de Montpellier, sachant que ces médianes masquent de fait les valeurs hautes et basses observées dans certains quartiers.

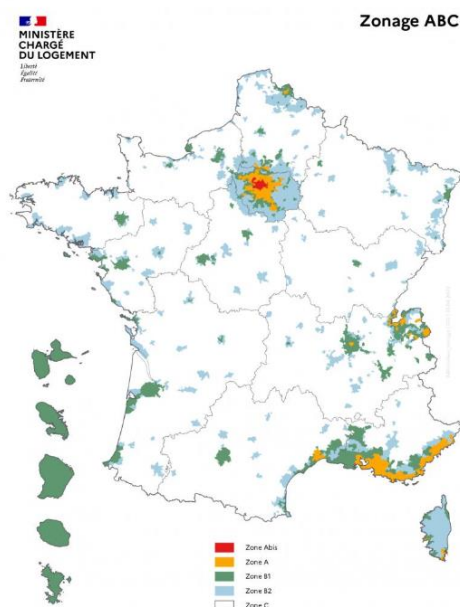
À la lumière de ces quelques chiffres, trois questions se posent : comment aborder la diversité des prix eu égard aux capacités financières des ménages que ce soit pour acheter ou pour louer (question de la solvabilisation des ménages) ? Comment intégrer la complémentarité des parcs pour répondre aux besoins et à la diversité des parcours résidentiels, le parc privé jouant le rôle de parc social de fait dans de nombreux quartiers ? Quelles mesures définir pour que le logement ne soit pas un frein à la mobilité professionnelle ?

Cette note ne pouvant pas traiter tous les sujets (*le format court demandé nous impose de faire des choix*), nous proposons ici d'aborder un point qui peut paraître accessoire mais qui s'avère déterminant dans la mise en œuvre de la politique du logement : la nécessaire révision des zonages en vigueur avec la confortation du travail d'observation des prix (loyer/acquisition) de manière dynamique (suivi des évolutions) dans l'ensemble des territoires à une échelle fine.

En effet, les périmètres A-B-C¹ actuels datent de 2014 (cf. carte 1a ci-dessous) et ne sont plus en phase avec les dynamiques locales, d'autant que les périmètres communaux ou intercommunaux ne sont que des limites administratives qui ne correspondent pas aux réalités vécues (cf. carte 2 sur les loyers du parc locatif privé qui donnent une indication de tension).

Un autre zonage, dit « 1/2/3 » (carte 1b) s'applique pour le calcul des aides personnelles au logement (AL et APL) et sert également à déterminer les plafonds de loyer du logement social.

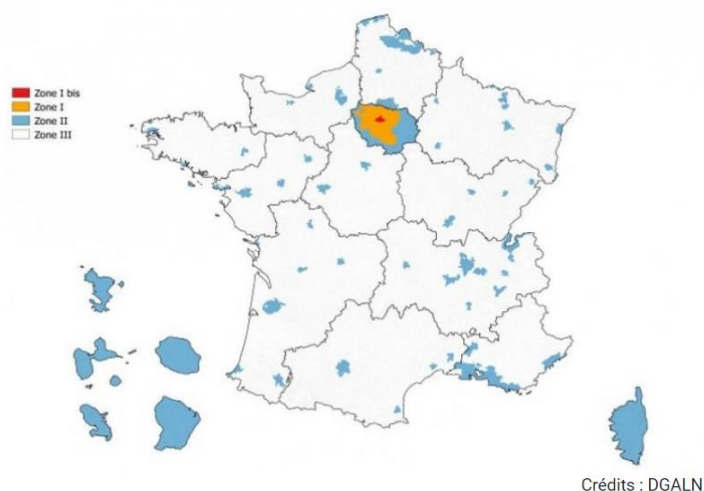
Carte 1a – zonage A/B/C



Source : DHUPFES - Arrêté du 1er août 2014 modifié pris en application de l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation - INSEE 19/2022
Cartographie : DGALN/CAPITULUM (DD) du 25/04/2022

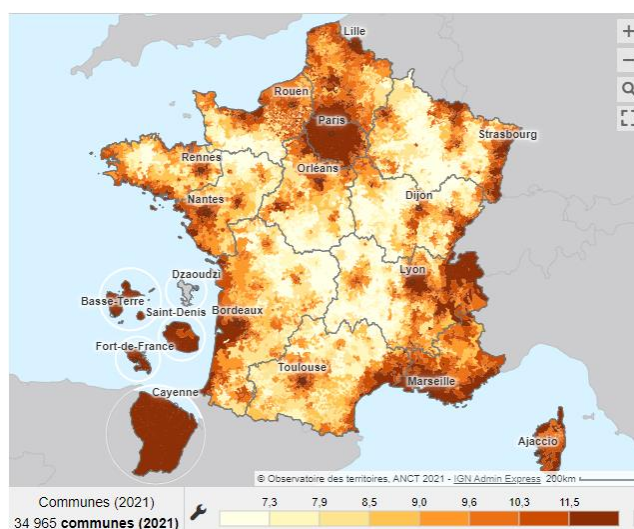
Crédits : DHUP

Carte 1b – zonage 1/2/3



Crédits : DGALN

Carte 2 – Loyer d'annonce par m² charges comprises pour un appartement type du parc privé locatif (€) 2022



Source : site du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires (carte des loyers, décembre 2022)

¹ Le zonage ABC a été créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien ». Il a été refondu depuis, en 2006, 2009 et 2014. Depuis 2014, le zonage a fait l'objet de deux révisions partielles en 2019 et en 2022. Défini à l'article D304-1 du code de la construction et de l'habitation, le zonage conventionnellement appelé ABC effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements ». Source : ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

Une expérimentation a eu lieu en Bretagne concernant le Pinel. D'après la dépêche AEF publiée en septembre 2021², le rapport d'évaluation de la DREAL³ confirme que « lorsque le zonage est adapté, le dispositif Pinel a des effets positifs s'il est maîtrisé » même si les services de l'Etat se refusent à tout bilan définitif. Il est noté que le principal intérêt du Pinel est de participer de manière importante à la fluidité du marché immobilier, l'expérimentation ayant permis « d'améliorer l'équilibre de l'activité entre l'ouest et l'est de la Bretagne » selon le rapport.

Au-delà du simple dispositif Pinel, revoir la question des zonages apparaît essentiel pour retravailler la complémentarité des parcs selon les besoins locaux et surtout pour être en capacité, plus rapide que ne le peut l'État, d'ajuster les périmètres à des niveaux infracommunaux, en fonction de projets que porteraient les élus et des enjeux du lien emploi-logement (réindustrialisation, réouverture d'une gare, annonce d'un projet d'équipement structurant, ...).

À l'heure du big data et alors que se multiplie la quantité de données disponibles à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), une approche beaucoup plus fine du territoire semble possible, afin de prendre en compte la réalité des situations locales.

Proposition

- Engager au plus vite une révision profonde du zonage du territoire pour les aides au logement, en concertation avec les professionnels du logement et de l'urbanisme.
- Pour être véritablement efficace, ce travail devrait déboucher sur une approche à la fois :
 - plus générale, en ce sens qu'elle traiterait bien des marchés du locatif – social, intermédiaire et privé – comme de l'accession à la propriété, du neuf comme de l'existant ;
 - plus fine en termes de maille géographique, compte tenu de la granularité des données aujourd'hui disponibles.
- Prévoir un dispositif de révision régulière et s'y tenir.

Cas concret

Un jeune couple habite un deux pièces qu'il loue dans une ville en zone B1. Les deux membres du couple travaillent, ils gagnent de l'ordre de 2 SMIC, soit 2 600 € nets mensuels. Ils vont accueillir leur premier enfant et souhaitent déménager.

Le niveau des prix de l'immobilier, leur faible apport personnel et l'augmentation des taux d'intérêt rendent difficile l'acquisition d'un trois pièces dans la ville-centre (4 000 €/m² x 65 m² = 260 000 €). Quant à la location d'un trois pièces (de l'ordre de 900-1 000 €), cela devient également compliqué (on approche, voire on dépasse les 30 % de taux d'effort, sachant que l'offre se raréfie).

Le jeune couple est donc obligé de s'éloigner de la ville-centre où tous les deux travaillent. Ils cherchent activement mais de nouvelles contraintes s'imposent à eux : ils souhaiteraient acheter dans l'ancien et faire des travaux mais ceux à réaliser dans des appartements classés en G sont trop onéreux vu leur budget et l'inflation à l'œuvre. Dans le neuf, ils ne peuvent pas avoir accès à un prêt à taux zéro réellement solvabilisateur car les logements qu'ils pourraient

² Dépêche n°657700, publiée le 03/09/2021, rédigée par Élodie Raitière

acheter relèvent des zones B2 et C. Quant à disposer d'un logement social, ils n'y pensent plus vu les listes d'attente.

Le zonage actuel, qui ne prend en compte ni le lien emploi-logement, ni les dynamiques récentes en matière de prix, ni les tensions liées au foncier, fige les mobilités, d'où l'importance de regarder ce sujet avec pragmatisme et de réévaluer les zonages tous les deux ans par exemple.

**Pour répondre à la diversité des besoins en logement,
viser une meilleure articulation des documents de programmation et de planification**

Diagnostic

Le logement constitue un sujet territorial par essence et les réalités locales apparaissent de plus en plus différenciées. La crise sanitaire a en effet mis en lumière la disparité des conditions d'habitat (inégalités sociales, absence de logement, manque de confort de certains logements, difficultés liées à l'éloignement des services essentiels...), à l'intérieur même de certaines agglomérations ou communes.

Lorsque l'on parle de besoins en logement sur un territoire, il faut donc aborder les deux piliers du sujet : quantité et qualité de l'offre existante ou à venir.

Cette question des besoins constitue toutefois un véritable serpent de mer, voire un point de crispation, en particulier quand il s'agit de mettre en face les enjeux opérationnels et financiers pour y répondre.

En 2021, dans le tome 1 de son rapport, la *Commission pour la relance durable de la construction de logement*, dite « Commission Rebsamen », évoquait « un besoin de logements compris entre + 2,7 M et + 3,9 M sur la période 2017-2030, soit une augmentation annuelle moyenne située entre + 210 000 et + 325 000 logements selon les hypothèses retenues. (...) À ces besoins liés aux seules projections démographiques [devaient] être ajoutés les besoins actuellement non-satisfaits et qui aboutissent à des situations de mal-logement. Selon la DHUP et sous réserves des cas d'appartenance simultanée à plusieurs catégories, entre 0,8 et 1,4 M de ménages ne disposeraient pas d'un logement propre ou seraient contraints d'habiter dans un logement trop petit (« inadéquation physique ») ou de mauvaise qualité. (...) À ces ménages [s'ajoutaient] entre 554 100 et 1 700 000 ménages en inadéquation financière logés dans le parc privé. »

Ces chiffres globaux étant posés¹, la question ne peut pas rester à un niveau national ou régional car les besoins s'appréhendent à l'échelon local. Pour être pleinement opérationnels, ces chiffres doivent être déclinés à l'échelle communale :

- en fonction des situations vécues : les maires peuvent en effet témoigner que la majorité des rdv dans leur permanence concerne le logement ;
- en anticipant les mutations en cours ou à venir : commune en décroissance marquée par une forte progression du parc vacant ou au contraire en croissance démographique soutenue, vieillissement de la population, impératifs liés au changement climatique, intégration du lien emploi-logement entre transformations liées au télétravail et volonté de réindustrialisation selon les métiers et les territoires.

¹ Ils sont issus d'un travail Insee-SDES qui n'a finalement pas été publié. Une première version en avait été présentée devant l'ex-Commission des Comptes du logement en juillet 2021. Compte tenu des remarques faites en séance, des ajustements devaient intervenir avant publication. En tout état de cause, on ne peut dire que ces chiffres fassent consensus à ce stade.

Le logement étant par essence un bien localisé et personnel, il s'agit également de prendre en compte les composantes sociales de la demande, qu'elle soit déclarée (exemple : le nombre de demandeurs de logements sociaux et leur typologie) ou potentielle (personnes qui n'ont pas fait de demande de logement social mais qui souhaitent décohabiter et rester dans le parc locatif privé, trouver un logement moins cher vu le niveau de charges de leur logement, acheter un logement plus grand ou plus petit, accéder à la propriété, ...).

L'exercice est loin d'être simple, preuve en est qu'aucune note officielle (publiée) ne vient consolider des chiffres définis localement, en particulier ceux actés dans les programmes locaux de l'habitat (PLH). La consolidation semble de toutes façons impossible à première vue car les méthodologies des PLH ressortent variées.

Au-delà de cette difficile consolidation nationale, c'est aussi au niveau local que peut se poser le problème de cohérence entre programme et planification : les documents importants tels que les PLH, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les plans de déplacements urbains (PDU) sont souvent déphasés dans le temps et en matière d'objectifs (pour ne parler que des documents communaux ou intercommunaux, on pourrait ajouter les plans départementaux de l'habitat). Par ailleurs, cette déclinaison locale des besoins en logements ressort parfois :

- fastidieuse : nécessité d'aborder le sujet au cas par cas pour le mal-logement, d'examiner la réalité de la vacance car un logement vacant n'est pas toujours un logement disponible, ... ;
- explosive : questions politiques liées à la création de logements sociaux, règles fixées en matière d'urbanisme pour éviter la densification, approche volontairement optimiste des volumes à produire ou à l'opposé limitation des projets eu égard à la fin de la taxe d'habitation et aux difficultés des collectivités de répondre aux besoins en équipements (crèches, écoles, gymnases), etc.

Proposition

- Recaler ensemble PLU, PLH et PDU, qui portent aujourd'hui trop souvent sur des périodes différentes. Cette situation pose, en effet, la question de la cohérence de leur opérationnalité.
- Pour répondre aux objectifs climatiques et aux mutations en cours (renforcement de l'attractivité des villes moyennes, télétravail, évolutions du commerce, réindustrialisation...), profiter des révisions des documents d'urbanisme pour s'interroger sur la mutabilité (et les conditions de celle-ci) des bureaux, des lieux de stockage, de commerce, des locaux de service sur le territoire visé.
- Afin d'éviter les visions binaires (ville / campagne, logement individuel / collectif), aborder les questions d'artificialisation des sols à la bonne échelle et poser une définition objective, pragmatique et cohérente du sujet.
- Associer de droit les professionnels de l'immobilier et de la construction aux processus d'élaboration ou d'évolution des PLH, PLU et PDU. En effet, ces documents ne tiennent pas suffisamment compte de l'avis des professionnels de l'immobilier et de la construction, qui connaissent pourtant parfaitement les besoins, les prix et les spécificités du territoire. En outre, les PLU ignorent trop souvent les problématiques de l'urbanisme opérationnel.

Répondre aux besoins sur tous les territoires : développer l'offre de foncier constructible et abordable

Diagnostic

- Le foncier constructible devient de plus en plus cher

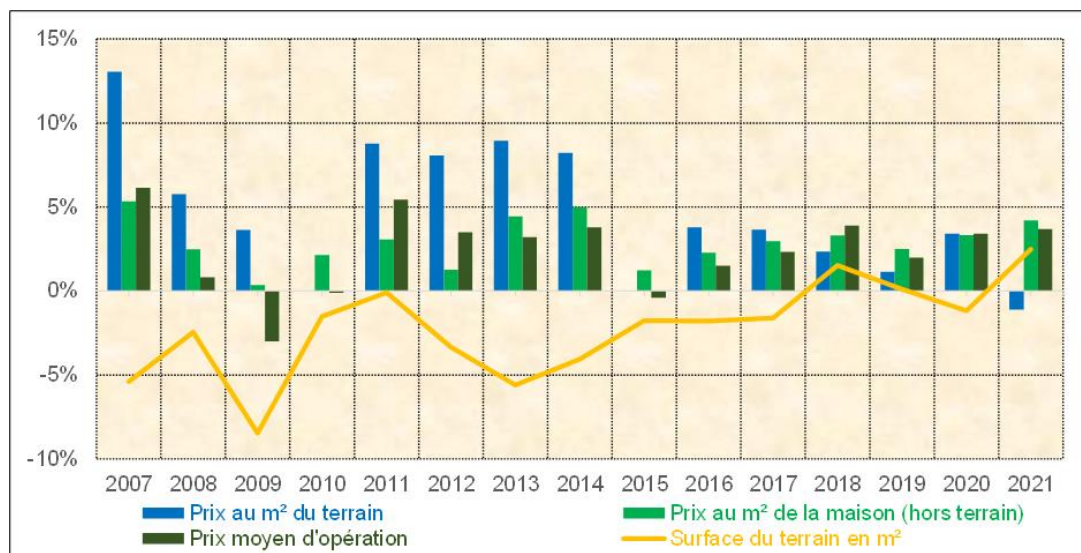
Sur l'évolution des prix du foncier en France, on manque clairement de données et d'une information large (et pas seulement sur un périmètre local), suivie dans le temps, fiable et suffisamment détaillée pour isoler des effets qualités (nature du sol, aménagé ou pas, vis-à-vis ou pas, démolition et/ou dépollution préalable nécessaire ou pas...)

Cela se vérifie aussi dans beaucoup de pays. Les comparaisons internationales s'avèrent quasiment impossibles. En tout état de cause, on peut signaler que, même en Allemagne, longtemps supposée très vertueuse en matière de coût du logement et du foncier, les temps changent : le grand plan dont s'est doté le gouvernement fédéral pour augmenter la part de logements abordables dans les zones tendues comprend notamment un plan de mobilisation du foncier.

Dans le cas français, on peut signaler, en matière de construction de logement, l'Enquête sur les prix des terrains à bâtir (EPTB) du ministère de Transition écologique et solidaire (MTES). Elle ne porte que sur les permis autorisés dans l'individuel diffus, mais permet un suivi sur ce champ depuis 2006 d'une part et concerne tout le territoire français d'autre part.

Il en ressort que le premier facteur de hausse de prix des maisons individuelles entre 2007 et 2021 relève bien du prix du foncier (cf. graphique 1). En effet, sur l'ensemble de la période, le prix du m² de terrain (construit et non construit) apparaît en hausse de 96 % (entre la période 2007-2014, cette hausse était de 72 % et de 14 % pour la période 2015-2021). Elle s'avère supérieure à celle de 54 % de la construction elle-même au m² (en forte augmentation depuis 2017). Et, bien qu'assez spectaculaire, la réduction d'un un peu moins d'un tiers (-29%) de la superficie acquise sur la même période n'a pas permis de compenser l'inflation foncière enregistrée sur le prix des terrains à bâtir (+40 % sur la période).

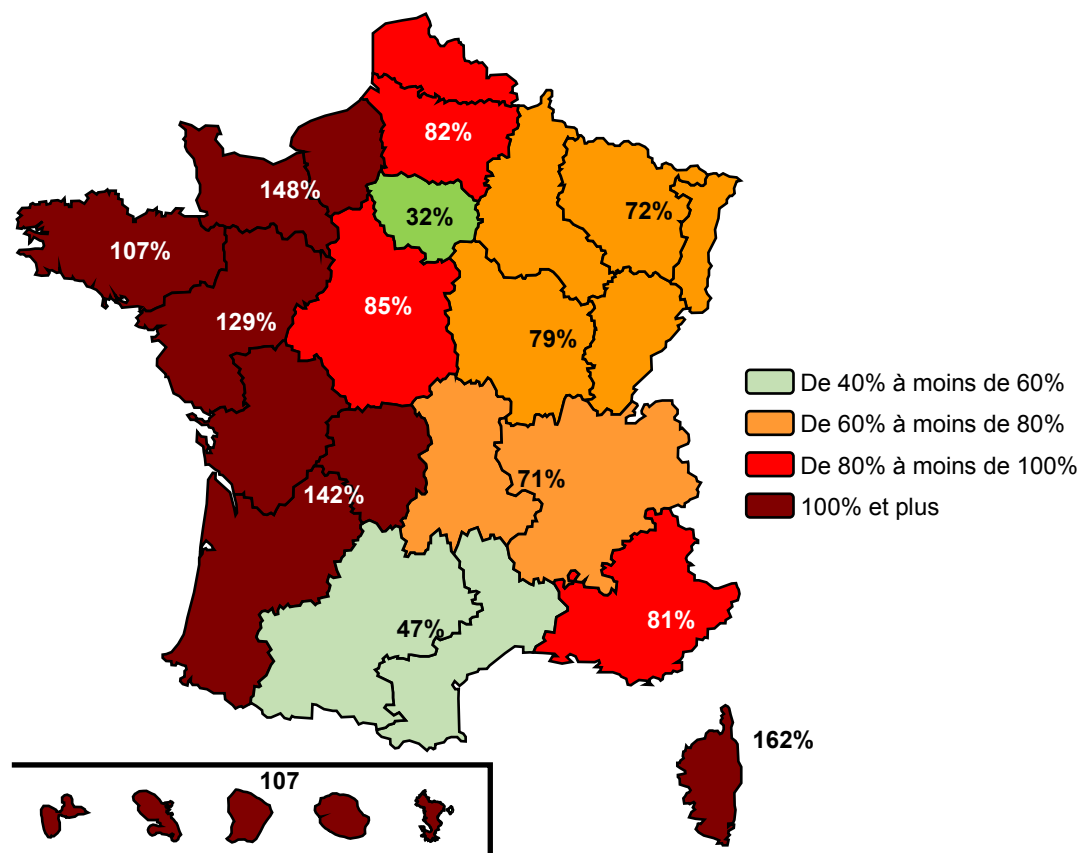
Graphique 1 : évolutions, par composante, du prix des maisons individuelles en diffus en France



Source : FFB d'après MTECT / Service de la donnée et des études statistiques (SDES), EPTB

Cette envolée du foncier s'observe dans toutes les régions, bien qu'avec des rythmes différenciés (voir graphique 2)

Graphique 2 : évolutions 2007/2021, par région, du prix au m² du foncier dans la construction de maisons individuelles en diffus en France



Source : FFB d'après MTES / Service de la donnée et des études statistiques (SDES), EPTB

L'Île-de-France, zone déjà chère en 2007, affiche la progression la moins rapide, à +32 % au m². Elle est suivie de l'Occitanie, qui affiche +47%, puis de Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté, PACA, Hauts-de-France et Centre-Val-de-Loire, qui évoluent entre 71 et 85%. Mais l'explosion ressort surtout spectaculaire sur toute la façade Ouest, s'étagant de +107% en Bretagne, 129% dans les Pays-de-Loire, 142% en Nouvelle-Aquitaine et 148% en Normandie. Enfin, la Corse s'affiche parmi les territoires ayant connu la plus forte inflation foncière, à +162%.

- Les causes de cette inflation foncière

Une offre foncière toujours plus rare dans certaines zones

Loin du choc d'offre pourtant maintes fois annoncé, la lutte contre l'étalement urbain poursuivi par les lois ALUR et ELAN ont fortement réduit les possibilités d'ouverture à l'urbanisation et l'extension urbaine. Dans de très nombreux territoires, les gisements fonciers sont dorénavant issus du seul renouvellement urbain en densification, des quartiers d'habitat individuel à restructurer en alliant densification douce et offre de commerces et de services à proximité, des friches urbaines si elles existent, des dents creuses mais ne sont que rarement situés en extension urbaine.

En outre, la loi Climat et résilience du 22 août 2021 a introduit l'objectif d'absence d'artificialisation nette des sols à partir de 2050. Pour y parvenir, un premier palier est prévu à l'horizon 2031 : la réduction de la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au niveau national. Un second palier est prévu à partir de cette date avec un objectif de division par deux de l'artificialisation des sols par rapport à la décennie précédente.

La mise en œuvre du ZAN risque, à moyen et long terme, d'accélérer et d'amplifier cette pénurie foncière déjà à l'œuvre dans les secteurs urbains et péri-urbains. Ce que devrait d'ailleurs démontrer les premiers rapports triennaux locaux de l'artificialisation des sols institués par cette même loi Climat et Résilience.

Cette contraction de l'offre foncière mobilisable et la concurrence entre opérateurs qui en découle, entraîne une hausse importante des prix du foncier, renchérit du même coup la production de logement neuf et désolvabilise les ménages.

Des méthodes de cession et d'évaluation du foncier des collectivités inadaptées

Les cessions de fonciers détenues par les collectivités sont largement surévaluées et provoquent des surenchères de prix du fait d'une part, de la méthode d'évaluation de France Domaine qui privilégie l'approche « par référence » (moyenne des prix de cession constatés pour des fonciers comparables sur les 5 ou 10 dernières années) et d'autre part, de l'absence dans les différents concours organisés de prise en compte du projet futur et des éventuels déficits fonciers induits (dépollution, déconstruction-reconstruction).

Les collectivités territoriales ont également des comportements paradoxaux : elles participent directement au renchérissement des biens immobiliers lorsqu'elles vendent leurs propres fonciers aux enchères, alors même que ce mode de cession peut doubler ou tripler l'estimation initiale.

Ce prix d'attribution devient alors le nouveau prix de référence pour tout un quartier par le biais d'un effet cliquet qui tire vers le haut toutes les transactions suivantes. Il alimente également l'attente des propriétaires de terrains qui espèrent une montée des prix, sans aucune justification pertinente.

La rétention foncière des propriétaires privés accentués par les dispositifs fiscaux

La contraction de l'offre foncière et l'inflation qui en résulte sont également accentués par un mécanisme de rétention foncière des propriétaires privés issu de la mécanique fiscale applicable. En effet, un impôt foncier (Taxe foncière sur les propriétés non bâties) faible et une taxation sur les plus-values immobilières en cas de cession de terrain à bâtir d'autant plus qu'elle intervient rapidement après l'acquisition incitent les propriétaires à conserver leurs terrains constructibles au lieu de les remettre rapidement sur le marché pour permettre la production de logements neufs.

Dès lors, la mobilisation du foncier constructible et abordable, qu'il soit « public » ou privé, constitue la mère des batailles pour permettre de répondre aux besoins de nos concitoyens et des entreprises sur l'ensemble du territoire.

Parallèlement, l'augmentation de la fiscalité de l'urbanisme (Taxe d'aménagement et participation d'urbanisme) pénalise fortement la production de logement neufs notamment dans les secteurs en renouvellement urbain.

Il apparaît dès lors urgent :

- de disposer de données fiables, consolidées, suivies et suffisamment détaillées sur l'évolution des prix des terrains à bâtir sur l'ensemble du territoire
- de revoir les conditions et modalités de cession du foncier détenu par les collectivités territoriales
- de réformer la fiscalité foncière afin de développer l'offre foncière dans des conditions de prix acceptables et lutter contre la spéculation foncière.
- de limiter le poids de la fiscalité de l'urbanisme sur la production de logements neufs et abordables réalisés en renouvellement urbain.

Propositions

- Mettre en place une véritable stratégie nationale en matière de foncier constructible et abordable en intégrant les enjeux d'aménagement du territoire (développement économique, réindustrialisation, agriculture, transports, logements...)
- **Sur le foncier cédé par les collectivités**
 - Faire évoluer les modalités d'évaluation de France Domaine pour la cession du foncier afin de davantage prendre en compte le projet à réaliser (à l'image du mécanisme de compte à rebours utilisé dans le cadre de la détermination de la décote du foncier public)
 - Organiser la consultation ou le concours sur la base d'un prix de cession du foncier fixé d'avance et choisir en fonction du projet
 - Supprimer le recours à la vente aux enchères lors des cessions de foncier par les collectivités territoriales
- **Sur le foncier privé**
 - Supprimer, dans le cadre de la taxation des plus-values immobilières, les abattements pour durée de détention pour tout détenteur de terrain situé dans une zone constructible lorsqu'il le revend comme terrain à bâtir. Contrairement à la règle applicable aux autres immeuble, la plus-value serait alors soumise au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Par cette mesure, tout détenteur d'un terrain de ce type perdrait tout intérêt, par la rétention foncière, à spéculer sur une augmentation des prix.
 - Par exception, écarter du champ d'application du dispositif proposé les terrains à bâtir qualifiés comme tel au titre de l'article 257 du code général des impôts pour lesquels la valeur locative cadastrale retenue pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties serait égale à la valeur vénale réelle. Cette qualification serait issue d'une option prise par le propriétaire du terrain au moins cinq ou dix ans avant la revente du terrain.
- **Sur la fiscalité de l'urbanisme**
 - Prévoir, à la discrétion des collectivités, des possibilités d'abattement ou d'exonération de taxe d'aménagement pour les constructions neuves de logements réalisées dans l'enveloppe urbaine existante sans augmenter en contrepartie la taxe d'aménagement sur les constructions réalisées en extension urbaine.

Exemple de cas concret sur la rétention foncière actuelle des propriétaires privés

Dans un secteur tendu où il existe peu de foncier constructible, un promoteur étudie la faisabilité de la réalisation d'un programme de logement collectif intégrant 30 % de logements sociaux conformément au document d'urbanisme en vigueur. Plusieurs propriétaires qui détiennent leur foncier depuis moins de 20 ans ne souhaitent pas céder leur foncier en raison du montant de la taxe sur la plus-value immobilière. Ils demandent au promoteur la prise en charge de ce montant pour accepter la cession de leur terrain immédiatement.

L'impact du foncier dans le bilan de l'opération, y compris prise en charge de la taxation par le promoteur, ne permet pas d'équilibrer le bilan de l'opération déjà contraint par la réalisation de logements sociaux : le prix de vente des autres logements ressort bien au-delà du marché. L'opération ne peut être réalisée.



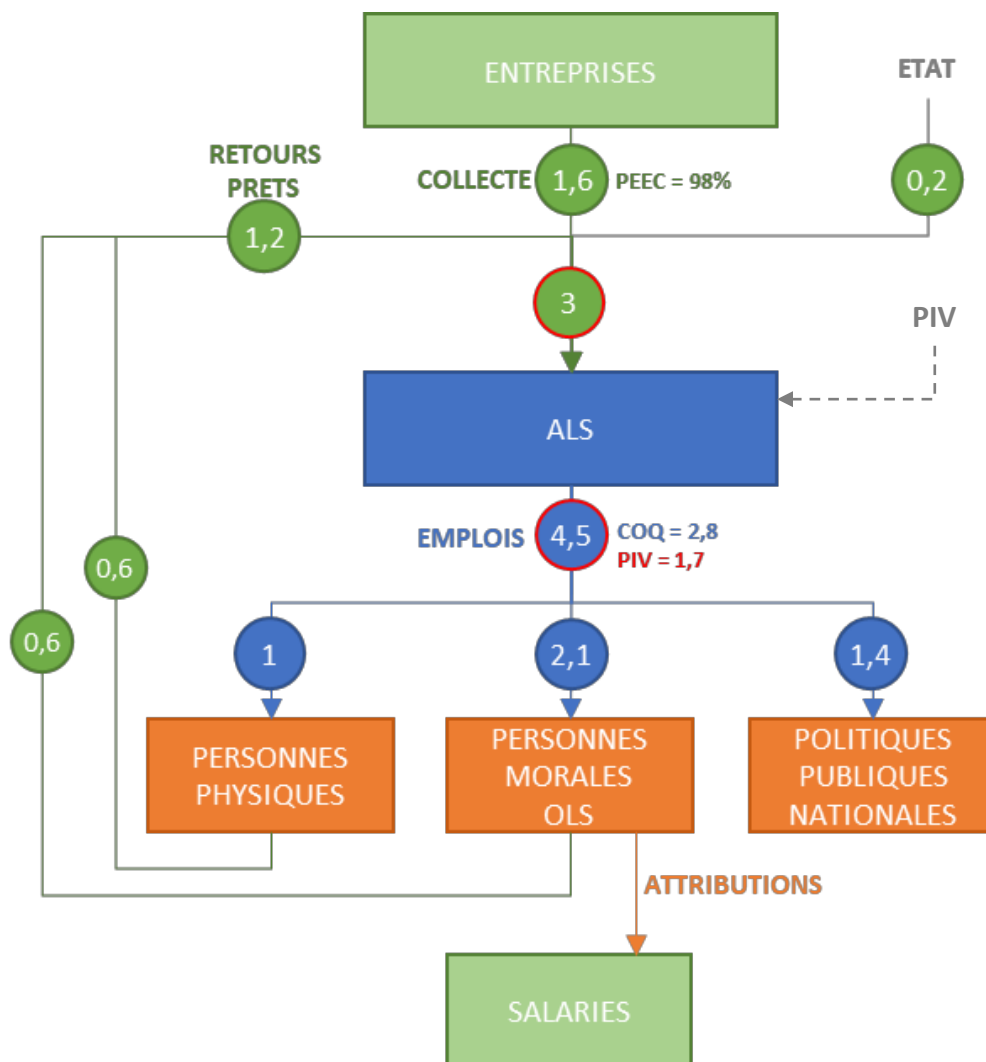
*Etude du fonctionnement de la PEC
en vue de son financement des AOH*

Conseil fédéral

2 février 2023

1. La Participation de l'Employeur à l'Effort de Construction
2. Les Autorités Organisatrices de l'Habitat
3. Le projet de financement des AOH par la PEEC
4. Les premières simulations
5. Les enjeux juridiques

1. La PEC en synthèse



En milliards d'euros	2020	% du total	2019	% du total	Evol. 20/19
Collecte entreprises	1,57	53%	1,74	59%	-10%
Compensation Etat	0,24	8%	0,00	0%	-
Retours de prêts ALG	0,25	8%	0,21	7%	20%
Retours de prêts hors groupe AL	0,39	13%	0,40	14%	-2%
Retours de prêts personnes physiques	0,59	20%	0,64	22%	-8%
Remboursement dette CDC	(0,05)	-2%	(0,05)	-2%	2%
RESSOURCES	2,99	100%	2,94	100%	2%
Personnes morales ALG	1,51	33%	0,53	25%	184%
Personnes morales hors AL	0,61	13%	0,48	22%	27%
Personnes physiques	0,99	22%	0,48	23%	108%
Politiques publiques nationales	1,40	31%	0,63	30%	121%
EMPLOIS	4,51	100%	2,12	100%	113%
dont PIV	1,75	39%			
dont CQ	2,76	61%			
Ressources-Emplois (1)	(1,53)		0,82		-287%
Coût fonctionnement ALS	(0,31)		(0,37)		-17%
Ressources-Emplois (2)	(1,84)		0,44		-515%

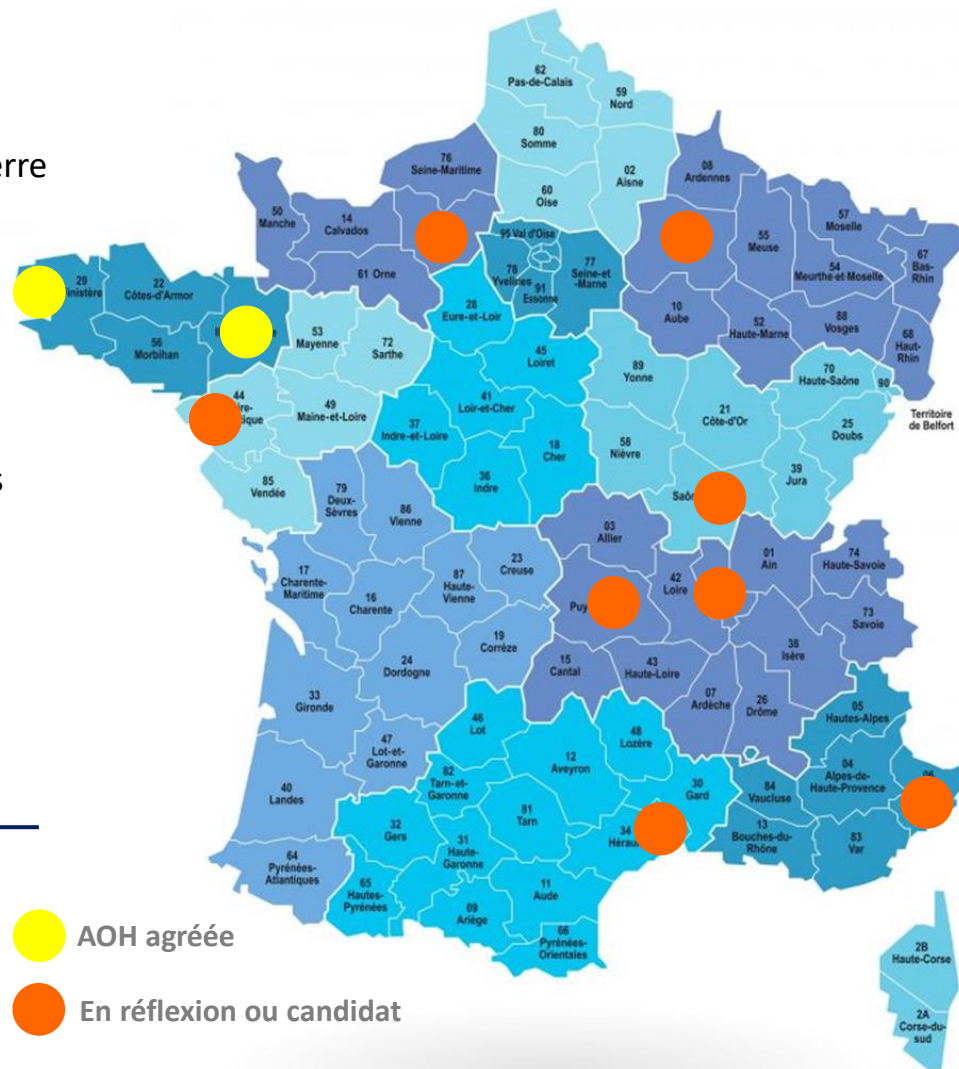
- Des emplois (4,5 Mds€) qui financent les personnes physiques (22 % des emplois), les personnes morales OLS (**47 %**) et les politiques publiques nationales (31 %). Au sein des 2,1 Mds€ du financement des OLS, **71 % est à destination de filiales du groupe AL** (soit 1,5 Md€).
- Un **système jugé par la Cour des Comptes et par l'Ancols** comme (i) peu transparent, (ii) peu efficient car coûteux, (iii) peu équitable (en privilégiant les filiales AL), (iv) insuffisamment territorialisé et (v) s'étant écarté de l'esprit originel de la loi du 1 %.

2. Les AOH en synthèse

Créée par la loi **3DS** 2022-217 du 21 février 2022.

- + **Conditions :**
 - EPCI à fiscalité propre et délégataire des aides à la pierre
 - Disposant d'un PLH, d'un PLUi et d'une CIA
 - Après avis du CRHH et arrêté du préfet de Région
- + **Prérogatives actuelles :**
 - Consultée sur les zonages de l'investissement locatif
 - Signataire des CUS (sous conditions)
 - Fléchage des nouveaux LLS sur communes déficitaires SRU hors aire urbaine, en cas de démolition ANRU
- + **Attentes souhaitées à l'avenir :**
 - Expérimentations
 - Liens AOH – AOM
 - Politiques logement : vacance, mixité, zonage...

= Une compétence sans financement

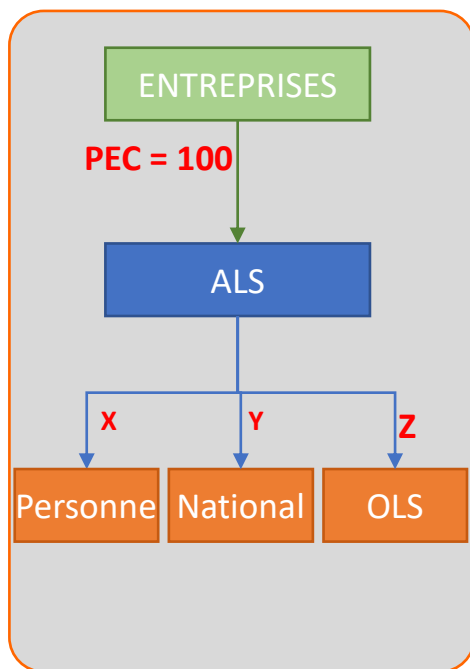


3. Le projet de financement

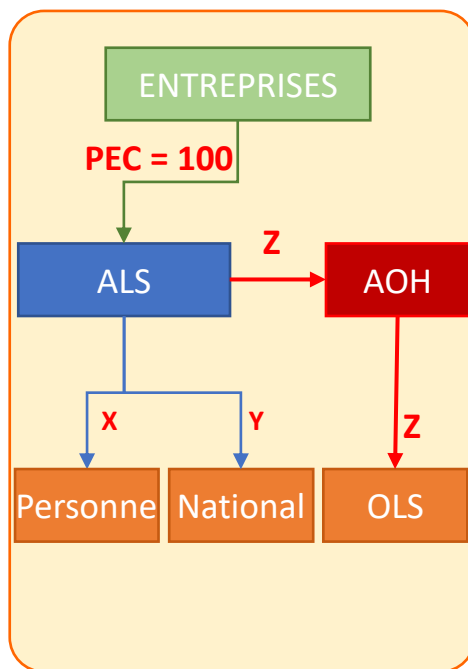
OBJECTIFS

1. Doter les nouveaux AOH d'un financement pérenne
2. Améliorer l'efficacité de la PEC en la territorialisant
3. Poursuivre la décentralisation des politiques du logement
4. Contribuer à la défense de la PEEC et la relégitimer

SCHEMA ACTUEL



SCHEMA PROPOSE



1. Un EPCI AOH peut, ou non, solliciter le « **financement par la PEC territorialisée** ».
2. La PEC continue à être collectée par ALS. L'AOH **n'a pas de mission de collecte**.
3. Le CCH mentionne :
4. **l'obligation pour ALS de financer les AOH agréées ayant fait la demande** d'une compétence de « **financement par la PEC territorialisée** ».
 - L'obligation pour ALS de financer une AOH ayant demandé son financement
 - Cette obligation est précisée dans chaque **convention quinquennale** entre l'Etat et Action Logement qui fixe la **quote-part** (minimale et maximale) de la PEC collectée sur le territoire de l'AOH.
 - **Montant de PEC revenant à l'AOH = PEC territoriale collectée x P**
où P est le pourcentage encadré par un minimum et un maximum définis dans la convention quinquennale et où $PEC = PEEC + PSEC + PEAEC$.
5. Une **convention territoriale** entre ALS et l'AOH vient définir le pourcentage P applicable, au sein de l'intervalle défini par la convention quinquennale.
6. **ALS verse chaque année** à l'AOH, sous forme de **subvention**, le montant de PEC territoriale calculé.
7. L'AOH n'emploie cette ressource que pour le **financement par subvention des OLS/MOI de son territoire**. ALS continue de gérer les financements pour les personnes physiques (particuliers), ceux pour les politiques publiques nationales et les prêts aux OLS/MOI.
8. Pour décider de l'emploi de cette ressource, l'AOH réunit et préside une **commission locale annuelle avec les OLS et les partenaires sociaux territoriaux**. Les programmes financés par l'AOH sont précisément identifiés par cette commission.
9. L'AOH **renonce à toute contrepartie** en droit de réservation, droits qui seront conservés par ALS ou par les OLS financés.
10. On propose **un P minimum de 55 % et un P maximum de 75 %**, chiffres fondés sur le montant de financement des OLS ramenés au montant de PEC collecté entre 2019 et 2020.

4. Les simulations

Chiffres 2020	Nb salariés dans établ. >50 salariés	Masse salariale brut annuelle en millions €	Montant annuel de la PEEC collectée sur l'EPCI en millions €		Coefficients de redistribution aux AOH HYPOTHESES SIMULATION DU FINANCEMENT DES AOH en millions €		
					55%	65%	75%
		Assiette PEEC	x 0,45%				
Brest métropole	27 240	1 010	4,55	→	2,50	2,96	3,41
Rennes métropole	83 520	3 325	14,96	→	8,23	9,72	11,22
Lyon métropole	174 944	7 511	33,80	→	18,59	21,97	25,35
Nice Côte d'Azur métropole	44 137	1 658	7,46	→	4,10	4,85	5,60
Montpellier Méditerranée métropole	57 717	2 183	9,82	→	5,40	6,39	7,37
Nantes métropole	135 004	5 503	24,76	→	13,62	16,10	18,57
Le Grand Chalon	15 293	567	2,55	→	1,40	1,66	1,91
Seine Eure	17 878	720	3,24	→	1,78	2,11	2,43

5. Les enjeux juridiques

Ce projet nécessite des évolutions législatives et réglementaires :

- ❖ Un prérequis : **préciser la compétence d'AOH dans le CCH** (modification législative)
- ❖ Le dispositif de « **financement des AOH par la PEC** » nécessite, en outre, de modifier le CCH (législatif) :
 - La libre faculté pour une AOH de solliciter, ou non, un agrément permettant de bénéficier de cette ressource ;
 - L'obligation de reversement faite à ALS dans le cas où cette demande est autorisée par l'Etat ;
 - Nota : s'il est envisagé d'étendre le bénéfice du statut d'AOH et de cette compétence spécifique aux départements et EPT, la modification législative devra intégrer cette extension de périmètre, ainsi qu'un principe de « subsidiarité » lorsque, sur un même territoire départemental, le département et un ou plusieurs EPT/EPCI exercent la compétence considérée.
- ❖ Un décret d'application vient préciser les **modalités de ce financement** (modification réglementaire) :
 - La définition du principe de calcul de la PEC territoriale, collectée par ALS et reversée à l'AOH ;
 - Le renvoi aux règles d'emploi pertinentes (subvention aux OLS/MOI uniquement) ;
 - La définition des conventions bipartites entre ALS et l'AOH pour la détermination du coefficient P (lien à faire avec les proportions prévues par la convention quinquennale d'ALS) ;
 - Les aménagements relatifs à la commission locale annuelle avec les OLS et les partenaires sociaux territoriaux

5. Les enjeux juridiques

Ce projet nécessite des évolutions législatives et réglementaires :

- ❖ Mention dans le **Code Général des Collectivités Territoriales** des ressources de PEC au sein des ressources des EPCI et, le cas échéant, collectivités concernées (modification législative).
- ❖ Une modification législative du Code monétaire et financier ne serait pas nécessaire dans la mesure où l'exercice de la compétence considérée exclurait l'attribution de prêts (à défaut, à prévoir).

1630
conseil



earth avocats

AORIF

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
D'ÎLE-DE-FRANCE

L'AORIF, un espace d'expérimentations territoriales pour le logement social en Île-de-France

La territorialisation de la politique du logement est une préoccupation grandissante. Cette préoccupation se renforce avec la perspective d'une loi sur le logement et les territoires. L'AORIF - l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France formule une série de propositions à destination des pouvoirs publics. Objectif : renforcer la capacité d'agir des bailleurs sociaux franciliens auprès des élus locaux grâce à des dispositifs adaptés à la région Île-de-France, plus souples et innovants.

Une région parmi les plus riches d'Europe mais qui présente de très forts contrastes économiques et sociaux, une région qui concentre le parc social le plus important mais aussi le plus grand nombre de demandeurs de logements sociaux, une tension extrême sur les marchés du logement et de l'immobilier, une gouvernance complexe et éclatée au sein d'un même bassin de vie... La région Île-de-France ne ressemble à aucune autre, et constitue un environnement particulièrement complexe pour les bailleurs sociaux. En compétition féroce pour accéder directement aux terrains disponibles, ils font face à de nombreux obstacles : des conditions économiques de production qui se dégradent, des délais administratifs inadaptés, une grande dépendance à l'égard des promoteurs immobiliers, un faible poids dans les opérations d'aménagement... En résulte une production en forte chute qui, conjuguée à la baisse du taux de rotation au sein du parc social, entraîne un engorgement général.

L'AORIF, un laboratoire d'expérimentations

Pour renforcer la capacité à agir des bailleurs sociaux au plan local, l'AORIF propose deux types de propositions concrètes et faciles à mettre en œuvre :

- il s'agit, d'une part, d'adapter sans attendre certaines dispositions réglementaires aux spécificités franciliennes,
- et, d'autre part, d'expérimenter des innovations juridiques susceptibles d'être généralisées ensuite sur tout ou partie du territoire.

Ces adaptations réglementaires relèvent de l'État ou, à terme, des collectivités qui seraient volontaires dans le cadre des mesures de décentralisation projetées.

Rappelons que ces propositions ne sauraient se substituer aux indispensables réformes structurelles de financement du logement social en vue de conforter un modèle économique mis à mal. Un taux de TVA réduit généralisé et la suppression de la RLS, assortie d'une revalorisation des Aides Personnalisées au Logement (APL), sont des prérequis à toute action destinée à renforcer le rôle des bailleurs sociaux, a minima dans un contexte d'inflation et de taux du livret A élevés.

Faciliter l'accès au foncier

En matière de foncier, les bailleurs sociaux franciliens pâtissent d'un marché hautement concurrentiel. L'AORIF préconise de mieux le réguler et de rééquilibrer la place du secteur Hlm grâce à plusieurs mesures lui permettant d'accéder aux

terrains en diffus, part importante de la production urbaine : une fiscalité incitative afin de mettre fin à la spéculation, une information très en amont des bailleurs concernant les mutations, un renforcement de la maîtrise d'ouvrage directe des opérations...

Innover pour faire du logement social une priorité

L'AORIF propose de moderniser les instruments réglementaires et de planification de façon à automatiser certaines décisions, comme l'octroi de permis de construire pour toute opération respectant le PLU ou la production de logements au sein de zones d'activité bien desservies par les transports en commun. Autre exemple d'expérimentation : faciliter l'autorisation la construction « hors site » (en pré-fabriquée) par les PLU.

Optimiser les parcours résidentiels

Avec la bourse d'échanges « Échanger Habiter », l'AORIF a su démontrer qu'elle pouvait être en pointe pour favoriser la mobilité au sein du parc social. En complément, plusieurs expérimentations pourraient être mises en place au plan local : une politique de loyers plus souple que la réglementation actuelle, sans pénaliser le modèle économique des bailleurs, ainsi qu'un ajustement des règles d'attribution pour améliorer la fluidité au sein du parc et mieux répondre aux publics ayant des besoins spécifiques. L'interdiction de la location meublée touristique des logements sociaux doit aussi faire l'objet d'un contrôle renforcé.

Accélérer la décarbonation du parc social

L'AORIF souhaite faire de l'Île-de-France un territoire privilégié d'émergence de nouveaux modèles de réhabilitation et de décarbonation du parc social grâce à des financements simples à mettre en œuvre, adaptés, ainsi que des critères d'obtention fiables et révisés.

Et aussi...

L'AORIF participe également aux travaux menés au niveau national et soutient plusieurs mesures de portée nationale qui concernent directement l'Île-de-France. Les réflexions se poursuivent et les bailleurs franciliens continueront de proposer des solutions innovantes au bénéfice des locataires et des demandeurs de logement social.

L'ÎLE-DE-FRANCE : DES SPÉCIFICITÉS QUI APPELLENT DES MESURES SPÉCIFIQUES

Les particularités franciliennes sont nombreuses : de profondes inégalités sociales, de nombreux ménages mal-logés du fait de la pénurie de logements abordables, un marché du logement peu régulé, avec une concurrence exacerbée pour l'accès au foncier, une gouvernance complexe et éclatée... La région rassemble par ailleurs un tiers des demandeurs de logement social du pays. Des spécificités qui doivent être prises en compte dans les évolutions législatives et réglementaires.

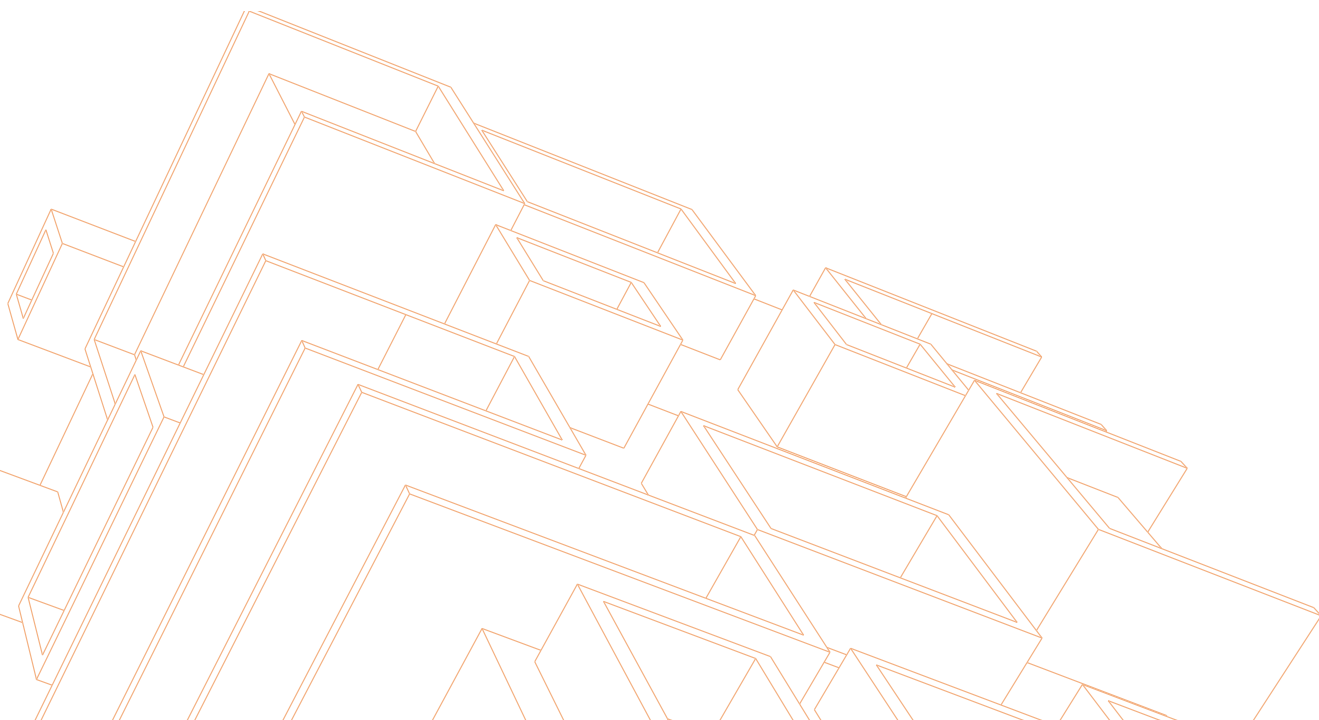
Les propositions de l'AORIF

Faciliter l'accès au foncier

- 1.** Faire de l'Île-de-France un territoire d'expérimentations d'une réforme fiscale d'ampleur : encourager la mise sur le marché des terrains, en particulier à destination du logement social (lutte contre la rétention foncière), et pérenniser l'exonération de taxe de plus-value immobilière (TPVI) en cas de cession à un organisme de logement social.
- 2.** Encadrer les prix du foncier dans la filiation du mécanisme d'encadrement des loyers.
- 3.** Interdire de droit la vente aux enchères des terrains destinés au logement social dans l'ensemble des opérations sous maîtrise d'ouvrage publique, fixer des niveaux de charge foncière compatibles avec l'équilibre des opérations.
- 4.** Informer très en amont les organismes de logement social des mutations (transmission systématique des Déclarations d'Intention d'Aliéner), de façon à favoriser leur accès au foncier diffus. Une mesure à privilégier en priorité dans les communes en deçà des objectifs fixés par la loi SRU, pour les locaux d'activité, ou en mitoyenneté des fonciers qu'ils détiennent.
- 5.** Associer très en amont les organismes de logements sociaux aux opérations en inscrivant dans la loi l'obligation pour les aménageurs et opérateurs fonciers de leur consacrer des lots dédiés. Bénéfices : moins de dépendance vis-à-vis des promoteurs, moins de concurrence entre bailleurs.
- 6.** Soutenir la transformation des copropriétés dégradées par une production de logements sociaux adossée aux process et aux volumes de relogements opérés dans le parc social.
- 7.** Favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain en prescrivant pour les intercommunalités engagées dans des projets NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain) l'affectation de 50% de toute opération immobilière résidentielle à du logement social.
- 8.** Donner au bailleur, lorsqu'il endosse le rôle de maître d'ouvrage, la possibilité de céder plus de 30% du programme en VEFA à une personne privée de façon à l'aider à équilibrer l'opération.

SYNTHÈSE

En Île-de-France, près de la moitié de la production de logements sociaux est réalisée en VEFA. Une situation qui génère une grande dépendance des bailleurs sociaux à l'égard des promoteurs, ainsi qu'une concurrence délétère entre organismes de logement social. Pour inverser la tendance et favoriser leur accès au foncier, l'AORIF préconise plusieurs mesures allant d'expérimentations en matière de fiscalité à la révision des règles encadrant la construction. Objectifs : aider les organismes Hlm à se positionner en amont des projets, en maîtrise d'ouvrage directe, tout en leur permettant de mieux équilibrer financièrement leurs opérations.



Moderniser les instruments réglementaires locaux

9. Rendre l'octroi du permis de construire automatique dès lors que le projet correspond au PLU. Dans les périmètres à fort enjeu, cette mesure permettrait de faciliter l'obtention des permis, les maires n'ayant plus à redouter d'éventuels recours.

10. Accélérer les procédures d'adaptation des PLU pour pouvoir autoriser plus facilement la construction ou la réhabilitation dite « hors site », c'est-à-dire réalisée en préfabriqué et assemblée sur place.

11. Permettre aux zones d'activité et zones commerciales desservies par les transports en commun d'accueillir automatiquement des opérations de logement, en particulier social.

12. Harmoniser et donner la possibilité de pouvoir cumuler les bonus de constructibilité liés au logement social et aux performances environnementales : autorisation de déroger à la hauteur de construction prévue par le PLU.

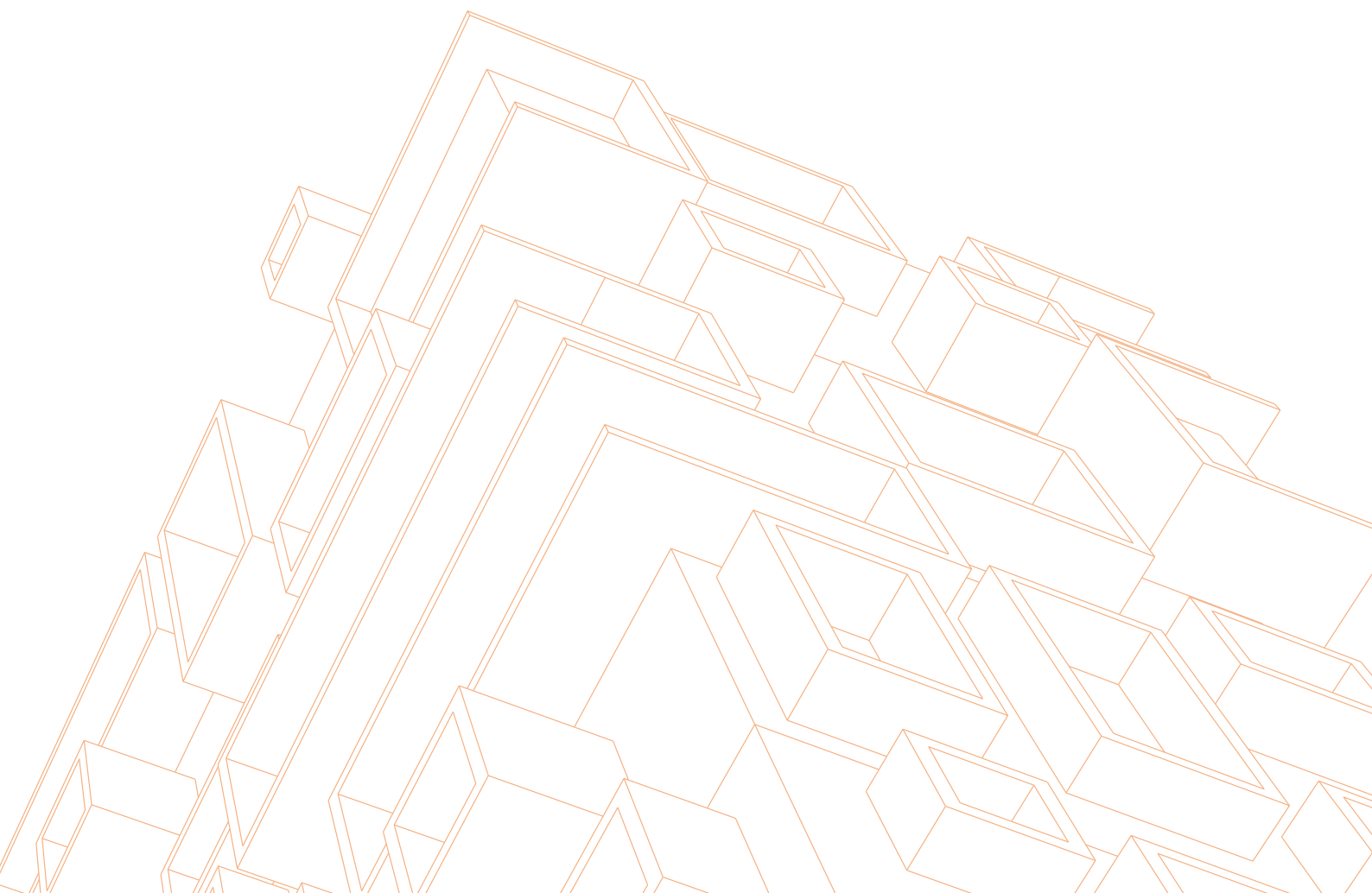
13. Soutenir financièrement la production d'équipements publics dans les communes volontaristes en matière de production de logement social, qui activent le dispositif de majoration de 30 % des droits à construire pour le logement social.

14. Expérimenter des procédures accélérées dans les communes assujetties à la loi SRU permettant de réduire les délais administratifs des opérations d'aménagement et de maîtrise foncière comportant du logement social.

15. Expérimenter une contractualisation unique associant de manière équilibrée des engagements réciproques entre pouvoirs publics et organismes de logement social.

SYNTHÈSE

Qu'il s'agisse des règles encadrant l'octroi des permis de construire, l'adaptation des plans locaux d'urbanisme ou encore des délais administratifs, les instruments réglementaires actuels s'avèrent lourds et rigides dans une région à la gouvernance éclatée comme l'Île-de-France. Nous préconisons de les moderniser pour les adapter à un contexte particulièrement tendu, concurrentiel, et orchestré par de nombreux échelons administratifs.



Optimiser les parcours résidentiels

16. Imputer aux plateformes de location des meublés touristiques la responsabilité de lutter contre la sous-location touristique dans le logement social, et non, comme aujourd'hui, aux bailleurs et aux collectivités.

17. Permettre de modifier au fil de l'eau la catégorie de financement du logement (PLAI, PLUS, PLS) en cours de conventionnement grâce à un modèle plus souple que la Nouvelle Politique des Loyers (NPL) actuelle. Autoriser le refinancement de certaines catégories de logements sociaux en PLAI. Ces mesures favoriseraient une plus grande mixité sociale, les ménages les plus précaires étant aujourd'hui orientés dans les quartiers Politique de la Ville, au parc ancien et aux loyers les plus bas.

18. Assouplir les règles d'attribution et simplifier le parcours du demandeur en sécurisant pour le ménage l'octroi d'un logement en sous-occupation légère. Exemple : attribuer de manière stable un T3 à une personne seule en situation de sous-occupation dans un T4 ou plus (notamment pour permettre à un aidant de disposer d'une chambre) ; alléger les actes administratifs dans le cas d'une mutation.

19. Accorder aux élus locaux la délégation de la majorité des attributions de logements sociaux lors de la mise à l'habitation d'un nouveau programme.

SYNTHÈSE

Totalement saturé, avec un taux de rotation au plus bas, le parc social francilien ne remplit plus sa mission d'offrir un parcours résidentiel adapté aux besoins des locataires dans des conditions satisfaisantes. Outre le durcissement de la lutte contre la sous-location touristique, il convient d'assouplir les règles de financement et d'attribution des logements du parc social dans le cas des mutations internes qui pour de plus en plus de Franciliens sont la solution unique à leurs besoins et possibilités.

Accélérer la décarbonation du parc social

20. Instaurer des financements simples et adaptés afin d'accélérer la décarbonation des patrimoines tout en assujettissant leur obtention à des critères plus fiables que ceux existants aujourd'hui. Mettre en place un taux de TVA de 2,1 % (comme pour les médicaments remboursés par la sécurité sociale) pour certains travaux de réhabilitation dans le cadre de la Stratégie nationale bas carbone, ces rénovations relevant elles aussi de la santé publique. Accorder aux collectivités délégataires des financements de l'État la possibilité d'édicter des règles d'attribution de ces aides plus souples.

SYNTHÈSE

Activement engagés dans la Stratégie nationale bas carbone, les bailleurs sociaux font néanmoins face à un millefeuille de subventions et de financements difficilement lisible qu'il est indispensable de globaliser et de simplifier. De même, les critères d'obtention de ces aides méritent d'être révisés et adaptés au territoire.

Et aussi des mesures de portée nationale...

Les travaux de l'AORIF rejoignent également les réflexions menées au niveau national, mais qui concernent fortement l'Île de France. Ainsi, l'AORIF soutient notamment les propositions d'expérimentation ou différenciation qui confieraient aux AOH l'agrément des LLI, qui simplifieraient les modèles d'autoconsommation d'énergie dans le parc social, qui assoupliraient des mesures de préservation du patrimoine au bénéfice de l'adaptation au changement climatique, ou qui adapteraient les décrets « charges » et « gardiens » aux réalités actuelles.

Note de travail pour le groupe de travail Groupe de travail territorialisation/décentralisation du Conseil national de l'habitat

Le 15 décembre 2023

Michel Pelenc

1. Liminaire

CNH « POUR DES POLITIQUES DE L'HABITAT PLUS EFFICIENTES DANS LES OUTRE MER, 15 propositions pour un changement systémique »

« Gouverner, c'est d'abord loger son peuple », Abbé Pierre

« Tout ce que vous faites pour moi sans moi, vous le faites contre moi », Gandhi

2. Les territoires ultramarins sont pluriels et singuliers, ils sont marqués par la pauvreté, des conditions d'habitat dégradées et ils sont en première ligne du changement climatique

- Une situation sociale et économique des DROM marquée par la pauvreté
 - « 8 enfants sur 10 à Mayotte, 6 sur 10 en Guyane, près de 5 sur 10 à la Réunion et 4 sur 10 dans les Antilles vivent dans une situation de pauvreté monétaire », Insee 2020
 - 1 famille sur 2 est monoparentale, un taux de chômage de 12 à 28 %, un PIB par habitant inférieur de 1,7 fois à celui du niveau national
 - Un coût de la vie supérieur : alimentation (+ 30 %), des loyers dans le parc privé comparables à ceux des agglomérations hexagonales (même les loyers du parc social sont plus importants)
- Des conditions d'habitat dégradées
 - Un parc social public (15 %) insuffisant au regard de la population éligible (80 %)
 - Un parc de résidences principales (80 %) inconfortable : 20 000 résidences principales sans électricité, 170 000 sans eau chaude, 56 000 sans baignoire ou douche et WC à l'intérieur,
 - 120 000 logements de tôle, bois et végétaux, fréquemment regroupés sous forme de bidonvilles à Mayotte et en Guyane
 - Des taux élevés de logements sur-occupés (23,1 %) et de logements vacants (14 %) par rapport au niveau national
- Des territoires ultramarins en première ligne du changement climatique :
 - Augmentation de la température, élévation du niveau des océans, acidification des eaux, érosion des côtes, etc.
 - Des risques de submersion, notamment, de la zone des 50 pas géométriques. Les phénomènes de submersion obligent déjà le déménagement d'habitations tant en Nouvelle-Calédonie, aux Antilles qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon.
- Concernant les Collectivités d'Outre-mer : près de 20 % de la population Polynésienne vit dans des bidonvilles, 4 000 personnes occupent des squats en Nouvelle-Calédonie et une large part de la population de Saint-Martin se concentre dans des quartiers insalubres.
- Au total, on peut considérer que plus de 400.000 personnes vivent dans des habitats de fortune en Outre-mer, dont une très grande majorité d'enfants !

3. Le système de réponse actuel de l'État et de ses agences est éclaté, il n'apporte pas suffisamment de solutions logement aux ultramarins : la politique du logement dans les Outre-mer est dans l'impasse

Rappel : la Ligne budgétaire unique (LBU) est la colonne vertébrale des politiques de l'habitat dans les DROM. En 1978, le gouvernement Barre décide du passage des aides à la pierre aux aides à la personne. En 1998, la gestion de la LBU est transférée du Ministère du logement au MOM. Autres acteurs majeurs : les Agences nationales (Anru, Anah, Anct) puis Action logement, la DIHAL, la défiscalisation, etc.

La production de logements sociaux publics est insuffisante en termes quantitatif et qualitatif

- La production doit être davantage sociale au regard des capacités contributives des ménages. 70 % des demandeurs sont éligibles aux logements locatifs très sociaux (LLTS) alors que la part des LLTS dans le parc social ne s'élève qu'à 15%

Les réponses apportées par la Ligne budgétaire unique aux publics les plus modestes et fragiles sont incomplètes

- Accession sociale à la propriété/arrêt puis relance de l'APL Accession
- Amélioration de l'habitat privé pour les propriétaires occupants très modestes/modestes seulement depuis 2021/la neutralité carbone en 2050/pas de note d'orientation
- Logements et hébergements dits « spécifiques » (FJT, Maisons relais, EHPAD) /APL foyer depuis avril 2023
- Résorption de l'habitat insalubre (Loi Letchimy)/essoufflement/une circulaire bidonvilles en 2018 pour qui ne concerne que l'hexagone
- Les produits n'évoluent pas dans le temps avec leur environnement (exemple du LES)

Les aides vers les parcs locatifs privé (26 %) et vacant (14 %) sont globalement peu performantes car non adaptées

- Le système d'aides vers les propriétaires bailleurs et de logements vacants est fragmenté et inadapté Anah (plafond travaux m2)/Loc'Avantages (décote de loyers, réduction d'impôts, prime)

Les dispositifs vers les centres villes et les copropriétés sont globalement peu performants car non contextualisés

- La boîte à outils Anah pour rénover les centres-villes n'a pas fait ses preuves. 2 premières OPAH Copro lancées en 2022. Les PO relèvent de la LBU, les PB de l'Anah (101 logements rénovés en 2022)

La situation de l'habitat dans les Outre-mer est particulièrement dégradée. Les conditions d'habitat des ultramarins sont celles des hexagonaux d'il y a 30 ans !

4. Les freins à la construction et la rénovation des logements sont puissants et multiples

- Insuffisance des documents de planification et de programmation (aucune délégation de compétences des aides à la pierre, aucun PDH)
- Les avancées pour régler les indivisions successorales restent trop timides
- Les outils pour produire du foncier aménagé et abordables doivent être dynamisés, notamment, dans la perspective du ZAN
- Le marquage Conformité Européenne n'est pas en phase avec l'environnement ultramarin et induit un renchérissement des coûts (vers un marquage RUP)
- Les ménages doivent être solvabilisés, or les Allocations Logement dont ils sont bénéficiaires sont inférieures à celles des hexagonaux, notamment, le forfait charges
- Le besoin d'accompagnement des ménages est d'autant plus fort, que les étapes pour se loger dignement sont complexes et que l'illectronisme est répandu.

- Le DALO n'est pas mis en application à Mayotte et le délai dérogatoire, qui devait prendre fin le 1^{er} janvier 2017 (de 6 mois pour l'instruction et 6 mois pour le relogement), a été pérennisé

5. Pour que les ultramarins bénéficient des mêmes conditions d'habitat que les hexagonaux, un changement systémique s'impose

- **Le système d'intervention actuel « ne marche pas » : c'est le constat partagé par l'ensemble des acteurs ultramarins du logement**
 - La situation ne s'améliore pas tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.
 - « *La Guyane comptera 600 000 habitants en 2050 (...). Si nous n'avons pas de quoi loger cette population, nous courrons au drame social. Nous y sommes d'ailleurs déjà, car de nombreux enfants grandissent dans des bidonvilles. Si ces situations survenaient en Hexagone, elles créeraient un scandale, mais, loin des yeux, loin du cœur* », Davy Rimane (Député de la 2^{ème} circonscription de Guyane)¹.
 - « *Au cours des dernières décennies, nous ne sommes parvenus ni à traiter le mal-logement dans les Outre-mer, ni à corriger l'accroissement des disparités (...). Les territoires ultramarins ont parfois l'impression d'être – j'y insiste – les grands oubliés de la politique nationale, alors même que des moyens financiers existent* », Nassimah Dindar (Sénatrice de La Réunion)².
- **Les élus demandent un plan de rattrapage**
 - Sophie Charles (Présidente de la Communauté de communes de l'Ouest Guyanais) rappelle que « *Les politiques de l'habitat ont débuté tardivement en Outre-mer. Il serait donc important que nous bénéficions d'un rattrapage ...* ». Nassimah Dindar (Sénatrice de la Réunion) évoque, elle, « *un plan Marshall* ».
- **Les responsables de l'habitat ultramarins proposent des voies de progrès : il convient de territorialiser et co-construire les politiques de l'habitat**
 - Un pilotage partenarial des politiques de l'habitat entre l'État et les collectivités territoriales est nécessaire, le temps des démarches descendantes est révolu
 - Les politiques de l'État, via, la Ligne budgétaire unique et ses Agences nationales, sont ressenties comme descendantes. Elles sont de plus en plus mal vécues.
 - Certains responsables de l'habitat vont plus loin. Ils considèrent qu'il appartient à chaque territoire de développer ses propres outils. Ils invitent chaque territoire à se « décarboner l'esprit », le copier-coller avec l'Hexagone étant voué à l'échec.
 - De façon unanime, les acteurs appellent à une territorialisation des politiques de l'habitat pour être au plus près des réalités et des diversités ultramarines. Résolument, il faut partir des territoires, pour adapter et simplifier la boîte à outils, porter les diagnostics, hiérarchiser les actions et les mettre en œuvre dans le cadre de programmations pluriannuelles. Ces démarches doivent être co-construites dans le cadre d'un partenariat équilibré entre l'État et les collectivités territoriales. Il convient que les acteurs du logement y soient associés, les habitants aussi.
 - Le Sénateur Georges Patient pose parfaitement le sujet : « *Nos territoires doivent (...) constituer les clés de l'efficience des politiques de l'habitat. La crise profonde du logement dans les outre-mer en dépit d'une succession de plans logement, interpelle sur la politique de l'habitat déployée dans nos territoires et sa capacité à répondre efficacement à leurs besoins (...) La diversité des situations de nos territoires et des problèmes à résoudre (...) viennent se confronter à une politique majoritairement descendante, jalonnée de dispositifs globaux peu enclins à la territorialisation* »

¹ Colloque : « Les territoires, la clé de l'efficience des politiques de l'habitat », 26 septembre 2022, co-organisé par l'USH Outre-mer, l'association des communes et collectivités d'Outre-mer (ACCD'OM) et l'Interco'Outre-mer, Palais du Luxembourg

² Débat organisé au Sénat, le 11 janvier 2023, avec la participation de Jean-François Carencio

(Colloque de l'USHOM et l'Interco'Outre-mer³). Le Sénateur ajoute : « *La Cour des comptes, comme les anciens ministres du Logement et des outre-mer (Emmanuelle Wargon et Sébastien Lecornu), ont reconnu en octobre 2021 la nécessité de territorialiser ces politiques afin de ne pas mettre en contradiction des territoires et les outils centralisés des politiques de l'habitat. (...) C'est dans cet esprit de co-construction entre l'État, les élus et les acteurs que les solutions émergeront* ».

- Jocelyn Sapotille (Président de l'Association des Maires de la Guadeloupe), observe : « *Quant aux politiques de financement et à la réglementation, elles doivent s'adapter aux besoins des territoires et non l'inverse, comme nous en avons pourtant l'impression aujourd'hui* ».
- Pour leur part, les Mahorais ne se reconnaissent pas dans les dispositifs proposés : « *Il faut tenir compte de la singularité de Mayotte, sinon on va droit dans le mur* », Mohamed Moindjié (directeur général de l'Association des Maires de Mayotte)⁴. « *On a créé des dispositifs, il y a 40 ans pour l'Hexagone (ANRU, Action Logement, Anah), mais ceux-ci n'ont pas été pensés et adaptés pour les DROM* », Hamidani Magoma (2nd adjoint au maire de Mamoudzou en charge de l'aménagement et des projets structurants).
- Maurice Gironcel, (Président de l'ACCD'OM et d'Interco'Outre-mer), insiste sur la nécessité d'un engagement collectif : « *Quelles que soient les solutions, elles requièrent la restauration d'un dialogue étroit et constructif et un engagement collectif, avec une vision de court, moyen et long terme. Elles nécessitent l'engagement des élus confrontés, en premier lieu, aux réalités de terrain, mais aussi l'accompagnement et l'ingénierie de l'État, qui doit impérativement les associer dans la conception des politiques de l'habitat et dimensionner financièrement celles-ci en fonction des vrais besoins et retards à rattraper* »⁵.
- Le maire de Fort-de-France, Didier Laguerre fait un bilan amer : « *J'ai mobilisé toute la boîte à outils habitat pour essayer de traiter les multiples et graves problèmes de logements que nous rencontrons. Force est de constater que les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous. In fine, c'est ma parole d'élu qui est démonétisée* » (Colloque USHOM du 2 octobre 23 au Sénat).

- Les problématiques singulières et plurielles des ultramarins doivent être entendues

- Encore faut-il que l'État prête attention aux besoins de logements des ultramarins portés par leurs élus. Car comme le souligne Sophie Charles (Présidente de la Communauté de communes de l'Ouest Guyanais), « *Nuls autres que nous pouvons défendre nos territoires* ». Or, les ultramarins ont le sentiment profond d'être laissés pour compte. L'État et ses Agences nationales, leur proposent des dispositifs qui ne marchent pas et les élus ultramarins ne parviennent pas à le faire savoir, à changer la donne.
- C'est en ce sens, qu'il faut écouter la demande pressante de représentation des territoires d'Outre-mer dans les instances nationales du logement puisqu'ils en sont aujourd'hui totalement exclus.

- Le besoin d'ingénierie prégnant doit être satisfait

- Le déficit d'ingénierie est pointé quasiment à tous les niveaux de la chaîne de production de l'habitat. L'équipe de la DGOM paraît sous-dimensionnée par rapport à la tâche. Il lui est difficile d'établir des programmations territoriales « sur mesure », faute de batteries d'indicateurs objectifs. Il lui est difficile d'être sur tous les fronts du logement, d'animer et d'actualiser en continu sa boîte à outils, de promouvoir une

³ Colloque : « Les territoires, la clé de l'efficacité des politiques de l'habitat », 26 septembre 2022, co-organisé par l'USH Outre-mer, l'association des communes et collectivités d'Outre-mer (ACCD'OM) et l'Interco'Outre-mer, Palais du Luxembourg

⁴ Rapport du Conseil national de l'habitat, « Pour des Politiques de l'habitat plus efficaces dans les Outre-mer », juin 2023

⁵ Colloque : « Les territoires, la clé de l'efficacité des politiques de l'habitat », 26 septembre 2022, co-organisé par l'USH Outre-mer, l'association des communes et collectivités d'Outre-mer (ACCD'OM) et l'Interco'Outre-mer, Palais du Luxembourg

stratégie habitat globale, de développer des synergies avec les Agences nationales et l'ensemble des acteurs du logement.

- Les Agences nationales, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, mobilisent vers les outre-mer des compétences diluées. Les chargés de mission sont peu nombreux et le plus souvent à temps partiel, alors que les problématiques ultramarines sont complexes et demandent un temps important d'acculturation pour une bonne maîtrise.
- Alors qu'elles doivent s'attaquer à la perte d'attractivité de leurs centres-villes, lutter contre l'habitat insalubre, requalifier leurs copropriétés dégradées, les collectivités territoriales disposent, le plus souvent, d'équipes restreintes, faute de moyens financiers suffisants et des difficultés à recruter les bons profils.
- Pour autant, il faut souligner, dans la période récente, plusieurs prises de décisions encourageantes. Les soutiens financiers apportés pour le recrutement de chefs de projets dans le cadre des programmes Action cœur de ville (ACV) et Petite ville de demain (PVD), le financement par l'Anah à 100 % des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat de renouvellement Urbain (OPAH-RU), sont de bon augure. Pareillement, la multiplication récente des programmes (ACV, PVD, OPAH, ORT, etc.) contribue au développement d'un marché et donc à celui du nombre d'opérateurs de qualité. Quant aux bailleurs sociaux, ils se restructurent et intègrent les groupes CDC Habitat ou Action logement, ce qui est gage de gains en professionnalisme et d'interventions plus significatives. Il n'empêche, malgré ces progrès récents, on reste loin du compte.
- Pour sa part, le ministère observe également que les collectivités sous-utilisent les instances existantes et rappelle que l'État est garant de l'équité de traitement des territoires

6. Les propositions de la commission outre-mer du CNH : Territorialiser les politiques de l'habitat

61- Construire un plan territorialisé stratégique de rattrapage des politiques de l'habitat pour chaque DROM et promulguer une loi de programmation sur 5 ans pour entamer le plan de rattrapage. Mettre en place une programmation des crédits LBU en phase plus étroite avec les besoins de chaque territoire, soit, une batterie d'indicateurs (à la manière de l'Anah ou du FNAP pour l'Hexagone) de façon complémentaire aux dialogues de gestion existants ;

62- Créer un établissement public doté d'une gouvernance tripartite (élus ultramarins, État, personnes qualifiées) pour accompagner la mise en œuvre « des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale », optimiser les financements et le doter d'une Task Force pour :

- Optimiser les crédits fléchés vers les DROM (LBU, Anah, ANRU, Dihal, ANCT, etc.), via des délégations
- Assurer la cohérence du projet et porter la voix des DROM avec la participation du nouvel établissement au sein des grandes instances nationales du l'habitat (CNH, ANRU, Anah, etc.)
- Apporter de l'ingénierie et accompagner la mise en œuvre des politiques publiques, via une Task Force, regroupant des experts « habitat, politique de la ville et cohésion sociale »
- Proposer des adaptations et simplifications de la boîte à outils
- Organiser la montée en compétences des acteurs

63- Construire des stratégies territoriales, accompagner et soutenir financièrement les collectivités, dynamiser les enceintes de dialogue (CDHH, PDALPD, PDLHI, etc.) et proposer aux EPCI intéressés la mise en place des conventions de délégation de aides à la pierre et aux départements des Programmes départementaux de l'habitat (PDH).

64- Mettre en place dans chaque DROM un comité d'exécution des crédits LBU et autres (à partir des CDHH par exemple) pour remédier à la sous-exécution chronique des crédits votés en loi de finances. Ces comités permettraient aux acteurs du logement de partager le souci d'atteindre les objectifs fixés, de rechercher les voies et moyens pour débloquer les projets retardés, de responsabiliser chaque acteur du logement, in fine, d'améliorer le pilotage budgétaire des crédits ;

65- Faciliter l'accès des DROM aux habilitations prévues par l'article 73 de la Constitution.

7. Les collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74 de la constitution doivent relever des défis habitat considérables, elles doivent être soutenues lorsqu'elles en font la demande

- L'État doit accompagner les COM qui le souhaitent pour assurer la réussite des transferts de compétences. Il doit notamment y avoir compensation financière à hauteur des charges transférées et celle-ci peut être réajustée (atteinte de la neutralité carbone en 2050) ;
- Les Collectivités d'outre-mer doivent disposer d'outils statistiques performants, comparatifs, pour répondre à la diversité des besoins de leurs habitants. Pour cela, l'appui de l'INSEE est requis et ces outils doivent être cofinancés
- Les COM ont besoin de boîtes à outils juridiques, opérationnelles et financières pour répondre à la multiplicité des besoins de logements de leur population. La lutte contre l'habitat insalubre, la résorption des bidonvilles ou squats, sont des questions cruciales. Les risques naturels doivent être intégrés aux problématiques de l'habitat. Cela peut aller jusqu'au déplacement de villages entiers et de leurs habitants, en raison de risques de submersion. Les COM peuvent recourir à la Task force et aux Agences nationales ;
- Les Collectivités d'outre-mer co-construisent leurs propres outils, échangent avec les autres Pays et territoires d'outre-mer ainsi qu'avec les Pays limitrophes
- Les COM peuvent mobiliser les canaux financiers à hauteur des besoins de leur population : mobilisation des fonds des Agences nationales, prêts à long terme, optimisation des Fonds européens et des Contrats de convergence et de transformation.