

Colloque

# QUELLE DÉCENTRALISATION POUR LES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT ?



**ACTES DU COLLOQUE**  
**DU 27 NOVEMBRE 2023**  
**PALAIS DU LUXEMBOURG**

**OPH**  
LA FÉDÉRATION

# Sommaire

---

## P.03

### **Introduction**

Razzy HAMMADI

Fondateur de New Tank Cities, Animateur du colloque

## P.04

### **Ouverture**

Dominique ESTROSI-SASSONE

Sénateur des Alpes-Maritimes, Présidente de la Commission des affaires économiques

## P.06

### **Les lois de décentralisation, 40 ans après**

Bernard DOLEZ

Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

## P.12

### **1<sup>re</sup> Table ronde :**

“ Vers une nouvelle étape de la décentralisation ? ”

## P.21

### **La territorialisation et la différenciation des politiques de l'habitat : quelles perspectives à droit constitutionnel constant ?**

Alice FUCHS-CESSOT

Maître de conférences à l'Université Paris 8 – Saint-Denis

Norbert FOULQUIER

Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

## P.26

### **2<sup>de</sup> Table ronde :**

“ Les AOH au service de la territorialisation des politiques de l'habitat ? ”

## P.32

### **Clôture**

Marcel ROGEMONT

Président de la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat

# Introduction

## Razzy HAMMADI

Fondateur de New Tank Cities,

Animateur du colloque



Bonjour à toutes et tous. Soyez les bienvenus à ce colloque organisé à l'initiative de la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat (FOPH), dont je salue ici le président Marcel Rogemont et le directeur général Laurent Goyard. Il arrive à point nommé, et il suffit pour s'en convaincre de prendre connaissance des chiffres de la production de logement et des difficultés rencontrées, tant au niveau national que local, non seulement par les bailleurs, mais surtout par nos concitoyennes et nos concitoyens. La place prise par le sujet dans le débat public est désormais considérable – enfin ! diront d'aucuns.

Dans ce contexte émerge un axe, un combat mené de longue date, avec pugnacité par de nombreux élus, citoyens, militants et acteurs du logement social, quelle que soit leur sensibilité, comme l'illustrent les prises de paroles de ce jour, mais aussi le nombre des bailleurs ici présents, qui viennent de partout en France : tous ont creusé le sillon de la décentralisation et de la territorialisation de la politique du logement.

Cet après-midi s'annonce comme l'une des dernières étapes de la réflexion pour amorcer ce qui devrait être un cheminement parlementaire qui nous mènera, au 1<sup>er</sup> semestre 2024, à un texte qui, si parole est tenue et pour reprendre l'expression du ministre du Logement, devrait être « efficient » pour le printemps 2024. Je vois au sourire combatif de Madame Dominique Estrosi-Sassone, Présidente de la commission des Affaires économiques du Sénat, qu'il reste beaucoup de travail...



Lors de cette étape qui nous réunit aujourd'hui, l'objectif est d'analyser, de manière posée, réfléchie, avec du recul et de la profondeur, en s'appuyant sur l'expertise de spécialistes du droit, où l'on en est, d'où l'on vient, où l'on va. Nous chercherons à savoir quelles sont les perspectives de cette décentralisation qui s'annonce, et quelle est la réalité vécue par les territoires.”

# Ouverture

## Dominique ESTROSI-SASSONE

*Sénateur des Alpes-Maritimes,*

*Présidente de la Commission des affaires économiques*



Mesdames et Messieurs les parlementaires, Mesdames et Messieurs les élus locaux, Mesdames et Messieurs les présidents et directeurs d'Offices, Monsieur le président de la FOPH avec l'ensemble de son équipe, chers vous tous, je suis très heureuse de vous accueillir et de vous souhaiter la bienvenue dans cette salle Médicis du Sénat. C'est la deuxième fois que nous avons l'occasion, dans cette configuration, à l'initiative de la FOPH que je remercie très sincèrement, de pouvoir échanger librement sur un sujet d'actualité : le logement.

L'axe de réflexion que nous avons choisi aujourd'hui est celui de la décentralisation des politiques du logement et de l'habitat, parce que le président de la République lui-même, mais aussi le ministre du Logement, ont annoncé leur intention de marquer une nouvelle étape dans ce domaine. Comme l'a rappelé Razzy Hammadi, on nous annonce un projet de loi pour le printemps 2024, dont un volet devrait être consacré à la décentralisation des politiques du logement et de l'habitat. Nous avons en effet compris que ce projet de loi serait beaucoup plus large, et qu'il traiterait de nombreuses autres thématiques.

Il est donc important aujourd'hui de prendre date, d'échanger librement, et de nous préparer à cette nouvelle étape de la décentralisation, étant entendu que les annonces des gouvernements successifs d'Emmanuel Macron nous ont laissés sur notre faim, avec des inquiétudes et parfois des déceptions très grandes : depuis la mise en place de la RLS (Réduction du loyer de solidarité) jusqu'au CNR (Conseil national



de la refondation), on a l'impression que l'Histoire ne cesse de se répéter.

Pour ouvrir cet après-midi d'échanges, je voudrais vous faire partager trois convictions. La première est que la décentralisation n'est pas la solution à la grave crise du logement que connaît aujourd'hui notre pays. On perçoit la tentation politique de faire de ce projet de loi un dérivatif aux inquiétudes des professionnels à la suite de l'échec du CNR sur le logement, et suite surtout aux arbitrages qui ont été rendus à la suite du CNR et qui ne se sont soldés que par les économies faites sur le dos du logement. Mettre en regard d'un côté la décentralisation de la politique du logement et de l'autre la crise du logement pourrait laisser croire que finalement les élus sont la solution. Or nous savons très bien que bon nombre des clés de réponse à la crise actuelle relèvent de l'échelon national et d'un niveau global. Je pense en particulier à la hausse des coûts de la construction, à la hausse des taux d'intérêt dans l'immobilier et à de nombreuses variables économiques sur lesquelles les élus n'ont pas de prise ou de marge de manœuvre. Je pense aussi aux choix politiques qui ont été faits en matière budgétaire et fiscale par les gouvernements successifs. Ces facteurs ont des conséquences dramatiques, et qui pourraient s'aggraver en 2024,

2025, voire 2026, en termes de chute vertigineuse de la production, de non-atteinte des objectifs en matière de rénovation énergétique faute de moyens financiers, avec des conséquences très négatives dans le domaine de l'emploi. Malheureusement, l'accession à la propriété et le parcours résidentiel sont entièrement bloqués.

Ma deuxième conviction est que la décentralisation ne peut pas être qu'un transfert de fardeau. Je veux bien que l'on transfère des compétences et de nouvelles responsabilités aux collectivités, mais il faut impérativement que ces collectivités puissent bénéficier en contrepartie de nouvelles ressources fiscales. À cet égard, des idées circulent, comme la décentralisation du FNAP (Fonds national d'aide à la pierre), ou la déconcentration des crédits de l'ANAH et de l'ANRU.

Pour mémoire, le FNAP a été vidé de sa substance puisque, n'étant plus alimenté que par les pénalités SRU (Solidarité et renouvellement urbain) et les contributions des bailleurs, il a accumulé 1,2 Md€ de dettes. Il ne peut non plus être question de transférer les crédits ANAH et ANRU sans transférer les moyens humains dont bénéficient ces agences compétentes et spécialisées, sans quoi il s'agirait véritablement de cadeaux empoisonnés que l'on ferait demain aux collectivités.

Depuis la suppression de la taxe d'habitation, la dynamique de l'allocation n'est plus celle de la population et ce n'est pas faute de l'avoir dénoncé ici, comme en a été témoin Françoise Gatel qui préside la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. En effet, l'impôt local garantit l'autonomie des collectivités locales et marque aussi le lien d'appartenance et de citoyenneté entre le redevable et les collectivités ; il permet également à celles-ci d'offrir en matière de logement un certain nombre de services dont les citoyens ont besoin et qu'ils sont en droit d'attendre.

Ma troisième conviction est que la décentralisation ne peut avoir un effet positif et utile que si elle accroît la capacité d'agir des collectivités, en proximité avec les citoyens et avec un maximum de réactivité. Cela peut notamment passer par le renforcement des AOH (autorités organisatrices de l'habitat), qui sont restées pour l'instant des coquilles vides, en leur donnant les ressources financières leur permettant de fonctionner à l'échelle des métropoles et peut-être demain des départements, s'ils venaient à y être autorisés.

En conclusion, je suis convaincue que, si une nouvelle étape de la décentralisation est possible, elle peut même être utile, mais qu'il faut veiller à ce que cette décentralisation ne soit pas un fourre-tout, et finalement une fin plutôt qu'un moyen d'atteindre les objectifs que nous partageons, alors que nous traversons cette grave crise du logement. Il faut donc que la décentralisation soit bien cadrée et maîtrisée, et que ses lignes directrices soient les plus claires possible, en prévoyant une répartition équitable des ressources en fonction des compétences respectives de l'État et des collectivités. Sans cela, une nouvelle étape de la décentralisation risquerait d'aggraver les inégalités territoriales, qui sont déjà criantes dans notre pays, sans apporter de solution à la crise du logement. C'est la condition pour produire mieux et plus de logements qu'aujourd'hui, pour rénover, et finalement pour donner un toit à chacun.

C'est dans cet esprit que je souhaite que nos travaux soient les plus constructifs et les plus intéressants possible. Au vu des participants à ce colloque et des personnes présentes dans la salle, je n'en ai aucun doute."

Applaudissements.

# Les lois de décentralisation, 40 ans après

**Bernard DOLEZ**

*Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne*



Vous m'avez demandé, avant de nous projeter dans la loi décentralisation à venir, et plus particulièrement dans la question du logement, de revenir sur l'an zéro de la décentralisation, que l'on appelle aussi « *l'acte I de la décentralisation* ». Je ne reviendrai pas ici sur les principaux apports de la réforme de 1982, vous les connaissez tous : la région est devenue une collectivité territoriale, le préfet a perdu sa double casquette pour céder l'exécutif des collectivités départementales et régionales aux collectivités, et on a supprimé la tutelle pour la transformer en un contrôle juridictionnel de légalité. Plus personne ne remet en cause cet apport des lois de 1982 - elles sont quasiment devenues un mythe -, et de celles qui ont suivi.

Je voudrais essayer avec vous de déconstruire ce mythe et de revenir sur le sens profond de ces lois de décentralisation, sachant que si la photo de 1982



est à peu près claire, elle ne correspond pas tout à fait à l'image que l'on en a conservée aujourd'hui. Car la loi de 1982 a été chargée d'une pluralité de significations au fil du temps, à mesure que se sont développées les réformes ultérieures. Nous allons donc essayer de dérouler le film qui commence en 1982 et qui se poursuit jusqu'à aujourd'hui, et peut-être encore demain.

## I. La photo : une rupture politique ?

La décentralisation a constitué une rupture politique parce qu'elle était au cœur des propositions du candidat François Mitterrand en 1981 : c'était la proposition 54. Cette rupture est aussi attestée par la façon dont les lois ont été engagées.

Quand Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, a pris ses fonctions en 1981, il a voulu aller très vite. Ses conseillers lui ont alors suggéré de s'appuyer sur le projet de loi Bonnet qui venait d'être adopté par le Sénat, ce qui aurait permis de faire l'économie d'un processus complexe. Gaston Defferre a estimé que la grande réforme promise par François Mitterrand ne devait pas s'inscrire dans les pas du gouvernement précédent, car il fallait marquer une rupture politique.

Cette rupture politique se retrouve aussi dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi qui avait été déposée par François Mitterrand à l'Assemblée nationale et par les élus socialistes du Sénat peu avant mai 1981 : « *La centralisation de l'État a toujours caractérisé notre système politique. Elle est devenue aujourd'hui l'instrument par lequel le capitalisme maintient son empire sur l'ensemble de la société* ». Je ne suis pas sûr qu'aujourd'hui les ardents défenseurs de la décentralisation reprendraient à leur compte un tel argument...

La rupture politique s'est aussi manifestée à l'occasion des débats parlementaires, qui ont été électriques, notamment à l'Assemblée nationale, Michel Debré s'opposant violemment au projet de loi, de même que les « *chevaux légers de la droite* » qu'étaient Philippe Seguin, Charles Fillon ou Jacques Toubon. On trouvait en face, déjà, André Laignel, en mouche du coche chargée d'exciter un peu l'opposition.

Une fois votée, la loi de 1982 a intégré ce que Pierre Mauroy a appelé « *le socle du changement* », au même titre que les nationalisations, les lois Auroux et la réforme fiscale (qui n'a jamais eu lieu), devenant ainsi l'un des acquis majeurs du bilan de la législature 1981-1986. Elle fait aujourd'hui l'objet d'un consensus presque unanime, car du temps est passé.

Pourtant, il faut déconstruire le « *grand roman* » de la décentralisation pour se souvenir notamment que la gauche elle-même, et le parti socialiste, n'étaient pas complètement unanimes. Des tensions étaient d'ailleurs apparues au sein du groupe de travail qui avait été constitué avant 1981 au PS, au point que Louis Besson qui en était membre en démissionna, estimant que le projet porté par le parti socialiste n'allait pas assez loin, tandis qu'au même moment les sénateurs du groupe socialiste estimaient majoritairement le contraire, au point d'accueillir très fraîchement Pierre Mauroy, avant que celui-ci parte en claquant la porte, furieux.

Des oppositions très fortes s'étaient aussi exprimées au sein du gouvernement après 1981, notamment par Nicole Questiaux, ministre de la Décentralisation, qui y voyait une menace pour les grandes réformes qu'elle projetait de lancer, ou du ministère de la Culture et de Jack Lang et qui souhaitait conserver la main sur les crédits culturels, ce dernier parvenant à arracher, dans la voiture de François Mitterrand, entre deux feux, un arbitrage favorable. Des oppositions très fortes se sont aussi exprimées par les syndicats de l'Éducation nationale, qui voyaient dans la décentralisation une menace à l'égard de leur projet de créer un grand service public laïc, unique et obligatoire de l'enseignement.

On le constate donc, c'est aux forceps que la décentralisation a été menée par Gaston Defferre et Pierre Mauroy.

## II. Le film : l'illusion quantique



Si l'on s'intéresse au film de ce qui s'est passé depuis 1982, en dézoomant, on est confronté à une forme d'illusion quantique, à savoir un phénomène qui se caractérise par le fait que quand on sait où l'on est, on ne sait pas où l'on va, et quand on sait où l'on va, on ne sait pas où l'on est.

Un grand colloque a été organisé en 1992 au Sénat par le Groupement de recherche sur les autorités locales en Europe sur le thème « *La décentralisation, dix ans après* » au moment même de l'élaboration de la loi Joxe de février 1992 ayant pour objet d'améliorer la décentralisation, dans le cadre d'une réforme peu ambitieuse.

Oh surprise ! un certain nombre de voix de droite qui s'étaient opposées à la réforme, dont le sénateur Paul Girod, ou Michel Giraud, l'ancien président de la Région Île-de-France, ont reconnu que la décentralisation a été un très grand moment, et se sont félicités de l'adoption des lois de 1982 (« *une grande réforme institutionnelle* » selon Michel Giraud).

De l'autre côté, le sénateur socialiste Alain Richard a analysé que « *Les mérites du projet Bonnet ont sans doute été sous-estimés* », resituant la loi de 1982 comme un pas supplémentaire dans une démarche qui aurait été esquissée sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Jean-Claude Thoening, invité comme grand témoin au colloque de 1992 a dit : « *Tout n'a pas commencé en 1981-1982* » et a ajouté que la réforme avait un goût d'inachevé parce qu'il y manquait deux volets : l'un sur la place du citoyen (on a beaucoup dit que la loi de 1982 avait été faite « *par des élus pour des élus* »), l'autre sur la réforme des structures territoriales (on s'était dit en 1982 : « *si on commence à toucher aux structures, on ne parlera plus du fond et des compétences* »).

L'ouvrage est donc remis sur le métier en 1992, avec la loi Joxe qui relance la coopération intercommunale, mais il faudra attendre la loi Chevènement de 1998, pour que celle-ci connaisse un vrai coup d'accélérateur. L'anniversaire de la loi de 1982 sera marqué, en 2002, pendant la troisième cohabitation par la révision constitutionnelle de Jean-Pierre

Raffarin qui va consacrer notamment la région. René Garrec, le rapporteur d'un des deux textes au Sénat, citera d'ailleurs un discours du Général de Gaulle de 1968, avant que la réforme portant la régionalisation de 1969 soit finalement avortée et que la loi Marcellin de 1971 tentant de mettre fin à l'émiettement communal se traduise elle aussi par un échec : « *L'effort multiséculaire de centralisation, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain* ». 20 ans après la décentralisation, ces mêmes chevaux ont été enfourchés par la gauche comme par la droite.

À trente ans de distance, soit à la fin des années 2000 et au début des années 2010, on est en plein dans l'illusion quantique, puisque la clause générale de compétence a été supprimée pour le département et pour la région par la loi Sarkozy de 2007, avant d'être rétablie par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, puis à nouveau supprimée par la loi NOTRe du 16 janvier 2015. On ne sait plus ni où l'on est ni où l'on va.

Au-delà de cette confusion qui domine, et c'est un peu le sens de la loi du 16 janvier 2015 sur la fusion de régions, on compte désormais 13 régions (au lieu de 12 prévues initialement avant l'échec de la fusion entre Pays-de-Loire et Bretagne qui a avorté) et 2 000 intercommunalités, ce qui fait penser furieusement au livre publié par le Club Jean-Moulin en 1968 : *Les citoyens au pouvoir*. 12 régions, 2 000 communes, avec des signatures comme celles de Michel Crozier, Georges Vedel ou Maurice Duverger. Cet ouvrage a été lu par tous les étudiants qui ont fréquenté Sciences Po dans les années 1970 et 1980 et a durablement infusé plusieurs générations de hauts fonctionnaires, à l'image de Pierre-René Lemas qui était au cabinet de Pierre Joxe en 1982 et qui va achever sa carrière au secrétariat général de l'Élysée.

Au-delà des gouvernements successifs et des réformes successives, je vous aurais dit, si nous avions tenu cette journée d'études il y a une dizaine d'années, que la ligne de pente était à peu près

évidente, et que toutes les réformes conduites depuis 30 ans conduisaient à 12 régions et 2 000 intercommunalités.

Au milieu des années 2010, la contrainte financière s'impose à nos gouvernements, au travers des rapports entre la France et les autorités européennes. Ces dernières ont en effet formulé le 29 mai 2013, alors que la loi MAPTAM était en cours d'élaboration, des recommandations très claires à cet égard : « *L'Union européenne engage la France à maintenir le cap d'un assainissement budgétaire (...) et à prendre, dans le cadre de la prochaine loi de décentralisation, des mesures destinées à améliorer les synergies et les économies entre les différents niveaux de l'administration* ». François Hollande, président de la République, a déclaré pour sa part, lors de ses vœux du 31 décembre 2013 : « *D'abord je veux réduire la dépense publique. J'ai la certitude que nous pouvons faire mieux en dépensant moins. Cela vaut pour l'État, mais aussi pour les collectivités, qui doivent voir leurs compétences clarifiées.* »

Cette préoccupation va emporter tout le reste, puisque les réformes de 2014 et de 2015 sont d'abord vues, sinon présentées, d'abord sous un angle financier. Le ministre André Vallini, qui a porté la réforme, n'a-t-il pas estimé, au doigt mouillé, que celle-ci devait générer « *entre 12 et 25 Mds€ d'économies* », soit entre 5 et 10 % de l'ensemble des budgets locaux consolidés. On sait depuis que les choses ont été peut-être plus compliquées et que la Cour des comptes a eu l'occasion récemment de se pencher sur la question et de relever que la réforme avait produit non seulement des économies d'échelle, mais aussi des coûts.

Quarante ans après la loi de 1982, Emmanuel Macron nous a affirmé, lors des contrats de Cahors, que « *L'État ne serre pas le kiki des collectivités territoriales* ». À ce sujet, faut-il rappeler que le premier qui a réduit les dotations des collectivités a été François Baroin lorsqu'il était à Bercy, pendant le quinquennat Sarkozy, avant de devenir président de l'AMF... ? De

fait, la politique consistant à réduire ces dotations est une affaire de long terme, qui a été poursuivie sous le quinquennat de François Hollande, puis sous Emmanuel Macron dans le cadre des contrats de Cahors qui ont été conclus avec les 300 plus grosses collectivités du pays. Est-ce à dire que 40 ans après la décentralisation de 1982, l'État est en train de reprendre la main, ou de serrer très fort le collet des collectivités ?

Je vous rappelle que lors de la crise des gilets jaunes, le mouvement de métropolisation a été contesté, et un certain nombre de voix se sont élevées pour que l'État reprenne la main, ce qui rappelle furieusement la dénonciation, dans l'immédiate après-guerre, de la spoliation des richesses des territoires par la capitale, adressée par Jean-François Gravier dans *Paris et le désert français*, un ouvrage marqué par une influence vichiste. On aurait assisté, pendant la crise sanitaire, au renforcement du couple maire-préfet, mais je ne suis pas sûr qu'il ait dépassé le simple discours.





### III. La décentralisation à la croisée des chemins

J'ai compris de votre discours, madame la présidente, que vous et vos collègues parlementaires, ainsi que bon nombre des personnes présentes dans la salle, ne savent plus où nous en sommes, et je pense, si cela peut vous rassurer, que c'est aussi le cas du président de la République. Lors de son discours à l'occasion du 65<sup>ème</sup> anniversaire de la constitution prononcé le 4 octobre 2023 au Conseil constitutionnel, il a affirmé : « *Toute notre architecture territoriale est à repenser (...). Cette décentralisation inachevée produit aussi de la perte de repères pour nos concitoyens. Qui est responsable de quoi ? Quand et comment sont désignés lesdits responsables ? Quel impôt concourt à quel service public ? Une grande majorité de Français ne connaissent plus les réponses à ces questions simples* ». À dire vrai, je crois que l'on est aujourd'hui au-delà de « l'illusion quantique », car on ne sait ni où l'on est ni où l'on va...

Tout n'est pas la faute de l'État, c'est-à-dire des gouvernements successifs. Tous ont une part importante de responsabilité, mais je pense que les

élus locaux, les collectivités territoriales ont aussi leur part de responsabilité dans la situation que nous connaissons aujourd'hui. Pour l'illustrer, je me bornerai à constater que depuis la loi Chevènement de 1999 qui a relancé l'intercommunalité, les effectifs du « bloc communal » de la fonction publique territoriale, se sont accrus très fortement, de 400 000 ou 500 000 agents, alors que les communes et les intercommunalités ont bénéficié de peu de transferts de compétences. C'est à croire que les discours tenus localement ne sont pas toujours raccord avec ceux qui sont tenus à l'Assemblée nationale, au Sénat ou au micro de BFM TV... Un tel décalage nuit à la cohérence de l'action publique.

Quant à la capacité de l'État de se réformer – et la décentralisation ne sera peut-être qu'un des aspects de la réforme de l'État –, je dirais que demander à l'État de se réformer, c'est un peu comme demander à une dinde de préparer Noël...

# 1<sup>re</sup> Table ronde

## Vers une nouvelle étape de la décentralisation ?

### Participants à la table ronde :

#### **Collège parlementaire :**

**Lionel CAUSSE,**

*Député des Landes, Président du conseil national de l'Habitat ;*

**Inaki ECHANIZ,**

*Député des Pyrénées-Atlantiques ;*

**Dominique ESTROSI-SASSONE,**

*Sénateur des Alpes-Maritimes ;*

**Françoise GATEL,**

*Sénateur d'Ille-et-Vilaine,*

*Présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ;*

**Stéphane PEU,**

*Député de Seine-Saint-Denis.*

#### **Collège des associations d'élus :**

**Départements de France : Michel MÉNARD,**

*Président du Conseil départemental de Loire-Atlantique ;*

**France Urbaine : Patricia SALAÛN-KERHORNOU,**

*Vice-présidente de Brest Métropole, chargée de l'habitat ;*

**Intercommunalités de France : Christophe FERRARI,**

*Président de Grenoble Alpes Métropole.*



### “ Razy HAMMADI

Pour essayer, à la suite de Bernard Dolez, d'entrevoir où l'on va, nous disposons du Rapport Valence sur la décentralisation de la politique du logement, des positions prises lors du récent Congrès des maires et des présidents d'intercommunalités de France, ou des travaux de la mission Décentralisation confiée à Éric Woerth. La réflexion est en pleine ébullition. Pour autant, il y a nécessité, avec les acteurs ici présents, de dessiner à quoi ressemble cet avenir.

### “ Lionel CAUSSE

Quand je suis arrivé à l'Assemblée nationale en 2017, je sortais d'un mandat de maire et de conseiller général, et j'avais passé quelques années à combattre

contre les baisses de dotations aux communes. La nouvelle majorité est arrivée assez tétanisée sur tous les sujets de décentralisation et de relation avec les collectivités. J'ai plaidé pour que l'on cadre le jeu et que l'on parvienne à rendre opérationnelle la loi NOTRe, et à stopper les baisses de dotations, pour retrouver la confiance avec les élus locaux. C'est pourquoi nous n'avons pas lancé de nouveau projet de décentralisation au cours de notre premier mandat. La volonté du président de réduire les impôts a cependant prévalu sur la préservation des finances des collectivités, avec la suppression progressive de la taxe d'habitation, dont je mesure tout l'impact.

Après la loi 3DS, qui a porté un triple objectif de déconcentration, de différenciation et de simplification, je pense que la nouvelle loi du 1<sup>er</sup> semestre 2024 doit avant tout répondre, en matière de logement, aux besoins de nos concitoyens, aussi bien en termes de construction que de rénovation. La première des actions sera de « crever l'abcès » et de dire ce que l'on veut faire d'ici à 2050, parallèlement à la trajectoire ZAN (Zéro artificialisation nette), pour créer 20 % de logements supplémentaires (selon le ministre en charge, 80 % des logements de 2050 existent aujourd'hui). Il s'agit de définir une politique nationale qui pourra être déclinée territoire par territoire et qui déterminera la bonne échelle de compétence entre



les intercommunalités, les communes, les AOH, les métropoles..., avant de mettre en rapport les outils et les financements qui permettront d'aboutir.

On devra aussi déterminer ce que l'on fait de notre système hybride, où cohabitent l'État, les collectivités et de nombreux partenaires, dont les « *bras armés de l'État* » que sont Action Logement, l'ANAH ou la CNAF, dont plus de la moitié des allocations portent sur les APL. Il nous faudra trouver, à l'occasion de cette nouvelle loi, les bonnes réponses pour que chacun ait un logement qui corresponde à sa situation familiale, professionnelle et physique. Il faudra s'inscrire dans les bassins de mobilité, car le triptyque emploi, logement, mobilité est le triptyque d'avenir.

### “ Razy HAMMADI

Le problème, dans le cadre de la loi LOM, c'est que les bassins de vie ne correspondent pas aux frontières administratives des communautés. Quelle est, Françoise Gatel, votre vision de la décentralisation ?



### “ Françoise GATEL

Je dirai, en réponse au Professeur Dolez, que nous savons, au Sénat, où nous devons aller, d'autant que tout est sur l'étagère. Ma préoccupation, c'est moins le clivage entre centralisation et décentralisation, car ce ne sont que les outils. Et nous l'avons dit à Jacqueline Gouraud : « *Votre texte 3DS est passionnant, mais ce ne sont que des outils ; quelle en est la finalité ?* ». La finalité, c'est de rendre des services en matière de logement, sachant que l'on ne peut pas penser logement sans penser emploi, éducation, accès à la médecine et mobilité.

Notre pays est marqué par la culture du centralisme, depuis l'époque des rois, et la culture de l'égalité que l'on confond malheureusement avec l'uniformité. Dans ma région, la Bretagne, il existe une culture de la propriété, qui explique que l'on y compte quelque 85 % de propriétaires, mais ce sont bien souvent des personnes extrêmement pauvres. Par ailleurs, certaines communes comptent 80 % de résidences secondaires, alors que des jeunes dorment dans leur voiture bien que travaillant à l'usine, faute de trouver un logement.

On a parfois l'impression que l'État, lorsqu'il se trouve encombré – et mis en cause – sur des sujets qu'il n'arrive pas à gérer, utilise du mot magique de « *décentralisation* » pour confier aux collectivités une compétence sans les avoir dotées des moyens correspondants. Il ne faut donc pas que la nouvelle loi de décentralisation qui s'annonce soit un leurre. Il nous faudra être extrêmement vigilants et attentifs au principe cardinal que nous avons au Sénat : qui décide paie. Si l'État vous décentralise l'obligation de résultat, sans vous en donner les moyens tout en vous disant comment vous devez faire, on n'est plus dans une délégation de compétences, mais dans un rapport de dominant à dominé, le dominé étant obligé de faire preuve d'efficacité.

Comme la situation du logement diffère selon les régions, il faut faire de la différenciation, et s'inscrire dans une optique qui intègre la notion de parcours résidentiel, qui concerne non seulement les jeunes, mais aussi l'accueil dans les EHPAD. Il faudra trouver la meilleure articulation entre l'État, qui va continuer à définir des règles de fiscalité, les régions qui ont la compétence en matière d'aménagement économique (réduire la distance entre les emplois et les logements contribue au développement durable), les départements et les EPCI. Cela suppose que l'on se mette d'accord sur l'objectif, à savoir répondre aux besoins et aux attentes des personnes en prévoyant un financement adapté.

Quelqu'un a défini au ministère le plafond des nuitées Airbnb sans différencier la situation de villes comme Saint-Malo en Bretagne ou Gérardmer dans les Vosges où ce type de vocation alimente une spéculation immobilière défavorable aux résidents, et celle de départements ruraux qui souhaiteraient

élever ce plafond pour développer le tourisme, par exemple le long de parcours comme La Loire à vélo. Pourquoi ne pas fixer ce type de plafond à l'échelle des territoires ?

Le Pinel breton est un bon exemple de différenciation. Il a été mis en place en contrepartie à la renonciation à l'extension de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, dans les conditions que l'on sait. Nous avons négocié une extension de ce dispositif d'investissement locatif initialement limité aux métropoles comme Rennes et Nantes, quitte à se retrouver parfois avec des constructions sans locataire et à nourrir une forte spéculation immobilière, à des communes de 5 000 habitants situées en zone tendue, à enveloppe budgétaire stable.

Vous le voyez, Professeur Dolez, nous savons ce qu'il faut faire.

### “ Razy HAMMADI

On voit s'esquisser un débat entre territorialisation des politiques du logement et décentralisation des politiques du logement, cette dernière devant respecter la Sainte Trinité de la libre administration, de l'autonomie financière et du principe de subsidiarité.



### “ Inaki ECHANIZ

Nous n'avons pas suffisamment parlé, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, du logement, et ce sujet nous revient comme boomerang et nous force, quelle que soit notre sensibilité, à nous mettre autour

de la table pour trouver des solutions. Depuis que je me suis intéressé en profondeur à la question, c'est-à-dire depuis un an et demi, j'ai d'abord été frappé par sa complexité. Il est très difficile de savoir qui fait quoi, comment et avec quoi. Il existe dans le domaine du logement un vrai enjeu de simplification et de lisibilité, à la fois pour nos concitoyens et pour les élus (toutes les communes ne sont pas dotées, tant s'en faut, d'une véritable expertise).

L'un des enjeux pour les collectivités touristiques, comme dans les Pyrénées-Atlantiques où je suis élu, est de faire face à l'arrivée massive des plateformes de location touristique, qui a cru dans le Pays basque de 130 à 150 % entre 2017 et 2021. La situation est telle que des infirmières de l'hôpital de Bayonne dorment dans leur voiture de juin à septembre parce que leur logement est proposé sur Airbnb, en raison d'un bail mobilité bien souvent frauduleux. L'encadrement des loyers est un premier rempart, et il a fallu plusieurs années pour l'obtenir, mais on peut se demander si le ministre du Logement est le mieux placé pour juger quel territoire peut légitimement l'appliquer.

Sur le plan fiscal, est-il pertinent que les meublés de tourisme puissent bénéficier d'une défiscalisation de 71 % ou de 50 %, contre 30 % seulement pour une location à l'année, ce qui encourage les propriétaires – souvent incités par des pseudo-influenceurs – à louer pour des courtes durées ? Un équilibre doit être trouvé, qui tienne compte aussi des enjeux de revitalisation touristique de certains territoires dont l'offre hôtelière est insuffisante. Une fois encore, comme souvent en France, on attend d'être confronté à une difficulté avant de donner aux collectivités la possibilité de s'en saisir, en prenant des réglementations spécifiques, comme cela a été fait au Pays basque.

Nous allons proposer, avec Annaïg Le Meur, députée de la majorité présidentielle, un texte qui s'oriente vers du préventif, qui vise à donner aux collectivités la possibilité des leviers et des moyens pour leur éviter de basculer en zone tendue, par exemple en instaurant des quotas de logements locatifs de courte durée comme c'est déjà le cas à Annecy ou Saint-Malo, en évitant à chaque collectivité d'avoir à bricoler

son propre dispositif. Nous allons créer une boîte à outils efficace, qui ne déresponsabilise pas l'État, notamment sur la question des moyens financiers, mais amène celui-ci à faire confiance dans la capacité des acteurs des territoires, du maire aux OAH, à réguler leur marché locatif. À titre d'exemple, une commune pourra, si notre texte est adopté, fléchir dans son PLU des zones dédiées uniquement aux résidences principales. Après avoir fait du logement un outil spéculatif et boursier, il faut redonner la main aux collectivités.



## “ Stéphane PEU

Je m'apprête à remettre à la Commission d'évaluation et du contrôle de l'action du gouvernement un rapport intitulé *Un État plus fort en Seine-Saint-Denis*. Ce seul titre vous indique comment je me positionne dans le débat sur le logement.

Je suis un peu mal à l'aise, car on assiste à une multiplication des plaidoyers pour la République une et indivisible parallèlement à la dénonciation de la « France périphérique », « l'archipel français » ou des déserts industriels. Comment lier une République toujours plus forte, égalitaire et indivisible avec la multiplication des pouvoirs éclatés ? Il me semble que si l'on a beaucoup décentralisé, on a parallèlement abandonné des outils pourtant nécessaires à la construction d'une vision commune partagée pour notre pays, comme le commissariat au plan et la planification (malgré la nomination d'un haut-

commissaire au plan) ou la DATAR, qui était en charge de l'aménagement du territoire. C'est très inquiétant.

Il faut aussi traiter la question démocratique, car ayant été longtemps vice-président de la communauté d'agglomération de Plaine Commune et président d'un Office du logement communautaire, j'estime qu'il n'est pas possible de donner autant de pouvoir à un certain nombre de responsables sans qu'il procède du suffrage universel.

En matière de logement, je trouve hypocrite de parler de décentralisation en retirant aux communes leur seul moyen d'autonomie, la taxe d'habitation, avant de leur transmettre le fardeau de nouvelles compétences. En l'état de la réforme, je signe des deux mains les trois réserves que Dominique Estrosi-Sassone a émises.

Je suis persuadé que l'on peut trouver des compromis sur la question du logement, malgré la difficulté de dialogue amenée par le fait que de nombreux députés de la majorité n'ont pas exercé de mandat local. S'ils avaient partagé le quotidien d'un élu local, ils auraient su que huit demandes d'audiences sur dix de nos citoyens portent directement ou indirectement sur des questions qui ont trait au logement.

Je crois beaucoup à la nécessité de conduire une politique du logement nationale. En effet, quand on additionne tous les Programmes locaux de l'habitat (PLH) menés par les communes et les intercommunalités dans ce pays, on aboutit à un total de 490 000 logements à construire par an, dont 200 000 logements sociaux, et quand en face la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) vous explique qu'il y a suffisamment de logements dans ce pays compte tenu du potentiel de rénovation des bâtis et des logements vacants, on constate un hiatus total entre l'administration centrale et les élus locaux.

Il faut combler ce hiatus par de la concertation et de l'écoute. On ne peut pas mobiliser autant d'acteurs du logement dans le cadre du CNR pour finalement ne rien retenir de ce qui a été proposé par les acteurs

publics et privés, dont la Fondation Abbé Pierre, sur la base d'un consensus trouvé.

Trois enjeux majeurs doivent être surmontés dans le domaine du logement : produire plus de logements, rénover et réhabiliter pour être au rendez-vous des objectifs de la transition énergétique, et traiter la crise de l'hébergement d'urgence (les bidonvilles ne cessent de se multiplier, des femmes prolongent leur séjour à la maternité faute de solution d'hébergement et les structures d'accueil des femmes victimes de violences sont saturées). Pour répondre à ces enjeux, il faut énoncer une ambition nationale avant de territorialiser et de s'appuyer sur la capacité à faire des collectivités au plus près du terrain.

### “ Razy HAMMADI

Alors qu'une proposition de loi portée par la sénatrice Sophie Primas a été récemment votée sur le pouvoir du maire en matière d'attribution de logements, comment envisagez-vous le fait que l'engouement pour la décentralisation du logement n'est plus, depuis cinq ou six ans, ce qu'il était ?



### “ Dominique ESTROSI-SASSONE

La politique de décentralisation doit être la rencontre de deux éléments : la responsabilité nationale de l'État et la force des collectivités locales. La question est de savoir si confier davantage de responsabilités et de compétences aux élus locaux sera de nature à redresser les chiffres de la construction, car il faut continuer à produire des logements sociaux, dont

des logements PLAI, et à tenir les engagements de la rénovation énergétique à l'horizon 2030 et 2050. Cette dernière, qui concerne aussi bien le parc bâti social que le parc privé, doit faire l'objet d'une véritable massification. Force est de constater que les moyens qui y sont alloués par la loi de finances sont encore nettement insuffisants.

S'il est important que l'État ne se départisse pas de la politique nationale du logement, il faut identifier les échelons qui seront les mieux à même de la déployer, et avec quels moyens les collectivités mettront en œuvre les compétences qui pourront leur être transférées. À cet égard, on peut se demander pourquoi les mêmes normes de la construction s'appliquent à tous les territoires, indépendamment de toute considération géographique.

La nouvelle étape de décentralisation qui s'annonce devra donner aux collectivités territoriales des pouvoirs pour interdire la spéculation *via* un droit de préemption, car la spéculation empêche des programmes de construction de sortir à des prix abordables par nos concitoyens. Les élus devront aussi pouvoir adopter les zonages en fonction des priorités locales. Il faudra également desserrer le carcan normatif qui obère considérablement l'action des collectivités locales.

Si de nouveaux moyens n'accompagnent pas les transferts de compétences, on se sera trompé, et ce sera catastrophique. Ces moyens doivent être attribués par une restauration de l'autonomie financière et fiscale des collectivités, laquelle a été fortement mise à mal par la suppression de la taxe d'habitation, au risque de les transformer, faute de ressources propres, en de simples opérateurs de l'État, voire en filiales de l'État.

Il faut enfin comprendre que la détermination des échelons territoriaux compétents en matière de logement reste une question subalterne, car ce qui compte avant tout, c'est la consistance du territoire, sa maturité politique, c'est-à-dire la volonté politique portée par les élus de mettre en œuvre cette nouvelle étape de la décentralisation.

## “ Razy HAMMADI

Comment envisagez-vous, Patricia Salaün-Kerhornou, ce nouveau mouvement de décentralisation au regard de vos actions sur le terrain dans la métropole de Brest et au sein de France Urbaine ? Partagez-vous l'inquiétude de Nathalie Appéré, Maire de Rennes, qui a déclaré récemment : « *La décentralisation du rien ne constitue pas une réponse.* » ?



## “ Patricia SALAÜN-KERHORNOU

Malgré les expériences de différenciation menées en Bretagne, dont l'adaptation de la loi Pinel, qu'il ne faut surtout pas remettre en cause, nous avons l'impression d'être confrontés aux injonctions paradoxales de l'État, qui nous demande de faire beaucoup tout en nous imposant de nombreuses contraintes par le biais de « l'État local » (le préfet).

Si Brest Métropole a été la première collectivité à obtenir la délégation des aides à la pierre, ce qui va dans le sens de la décentralisation, on nous retire certaines prérogatives, à l'image de la compétence sur le droit DALO, malgré le fait que nous ayons développé un réseau de partenariats important pour l'exercer et que nos commissions d'attributions aient permis de fluidifier le parcours qui va de l'hébergement d'urgence au logement social. Parallèlement, on refuse de nous transférer la lutte contre l'habitat indigne, alors qu'il serait cohérent que nous le prenions en charge.

À mesure que je découvre, depuis trois ans, le milieu du logement, je tombe de haut. Je suis cependant rassurée de constater que les participants à ce colloque se heurtent aux mêmes obstacles.

## “ Razy HAMMADI

Christophe Ferrari, Intercommunalités de France que vous représentez a été le premier à mettre le pied dans la porte avec les AOH, en amont de la loi 3DS, initiant ainsi une belle coordination entre associations d'élus et parlementaires. Pouvez-vous nous rappeler la réalité de ce qui est vécu à Grenoble et nous indiquer quels sont les combats à mener dans la perspective du nouveau texte ?



## “ Christophe FERRARI

Le logement est une part essentielle de la vie quotidienne de nos concitoyens, puisque celui-ci absorbe 30 % de leurs charges, et même 50 % si l'on y inclut les coûts associés à la mobilité. C'est pourquoi il est très souhaitable que les débats qui nous animent débouchent, malgré une hétérogénéité inédite des situations observées.

Jamais dans l'Histoire l'appréhension du logement par nos concitoyens n'a aussi vite évolué, avec l'accent mis, notamment depuis la crise Covid sur le fait d'avoir un bout de jardin à soi et de bénéficier d'un accès à la nature, fut-ce grâce à des espaces verts publics à proximité immédiate de chez soi. Pour les habitants de la métropole de Grenoble que je préside, l'accès à la montagne n'a jamais été aussi prisé.

Le secteur du logement fait aussi face à une explosion des coûts de construction et des coûts des matériaux, dont il résulte une annihilation du pouvoir d'acheter un bien pour des primo-accédants. La tension est telle que, faute de pouvoir construire dans ma commune, je n'ai pas un enfant supplémentaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

À Grenoble aussi nous sommes confrontés aux logements vacants, à la location de courte durée et à l'explosion du foncier qu'accompagne une spéculation inacceptable. Et force est de constater que certaines décisions en matière de PLU ou de PLUI conduisent à un enrichissement intolérable de certains, qui contraste avec l'acuité des besoins de nombreux autres.

Le débat est aussi explosif sur la question du logement social et sur la question de la densité, qui nécessite de repenser la question du logement public et du logement abordable, et ce alors même que dans des territoires ruraux, des logements vacants ne trouvent pas preneur. Il faut donc une loi de concorde entre l'urbain, le périurbain et le rural.

Les Quartiers politiques de la ville (QPV) se paupérisent, malgré les outils mis en place, et cela appelle une remise en cause de cette politique mise en place depuis 40 ans : avons-nous été à la hauteur de ce qu'il était nécessaire de construire ? Avons-nous été à la hauteur de ce qu'il était nécessaire de rénover ? Quoi qu'il en soit la rénovation coûtera plus cher dans les années qui viennent, en prenant en compte, sur le plan des normes, le changement climatique, puisque Grenoble connaîtra dans quelques années le climat de Séville.

Il faut aussi prendre en compte les besoins de nos aînés. À cet égard, force est de constater que si tout le monde s'oppose à la construction de logements sociaux à proximité de chez soi, tout le monde accueille favorablement les logements sociaux pour personnes âgées. C'est étonnant... Il faut retrouver une forme de rationalité dans le débat. L'Abbé Pierre ne disait-il pas que « *loger son peuple, c'est essentiel* ». C'est à cela que l'on mesure la grandeur d'un État et d'une nation.

Il faudra toujours produire du logement. Le ZAN est une formidable opportunité de reconstruire la ville sur la ville, en tenant compte de l'horizon de la neutralité carbone fixé en 2050. Face à ces défis, il nous faudra densifier la ville et cet enjeu mérite d'être posé dans le cadre d'un débat national.

La question du parcours résidentiel doit aussi être travaillée, car les personnes qui habitent les QPV ont le droit d'en sortir. Et il faut équilibrer le logement social sur nos territoires. Il est anormal que certaines communes prennent plus que leur part dans ce domaine, alors que d'autres demeurent carencées.

On constate aussi une forme d'émiettement de l'action, car nous ne sommes pas à la hauteur des budgets qu'il faut consacrer au logement. D'où l'importance de parvenir à une massification des opérations de rénovation thermique, qui est potentiellement favorable à l'emploi local.

Enfin, il faudra s'attaquer à la question du peuplement, car une société équilibrée est une société qui vit mieux. Dans ce domaine, il faudra s'appuyer sur le bloc communal. Le chantier est énorme, mais il permettra à nos concitoyens d'avoir une vie meilleure demain, en considérant que la transition écologique est une véritable opportunité pour eux, et non pas seulement un mur.

## “ Razzy HAMMADI

Merci pour cette intervention qui nous montre à quel point la condition *sine qua non* d'une décentralisation ou d'une territorialisation des politiques du logement passe par le débat national et la question du sens.



### “ Michel MÉNARD

Ce débat national ne doit pas être centré sur les structures, mais sur la question de fond des compétences. Personne ne m'aborde en demandant une nouvelle loi de décentralisation ou de simplification, mais plutôt en demandant : « *Voilà mon problème de logement, comment pouvez-vous y répondre ?* ». Décentraliser n'a de sens que si cela amène plus d'efficacité et de lisibilité, et non un transfert de charges, comme cela a été le cas de toutes les lois de décentralisation depuis 1982, quand il ne s'est pas agi de limiter la capacité d'agir des collectivités locales.

Souvenons-nous de la loi Raffarin de 2004 portant transfert vers les communes des AIS (aides individuelles de solidarité) dont il avait été assuré qu'elle se ferait « *à l'euro près* », et qui s'est traduite vingt ans après par des pertes de milliards d'euros pour les collectivités locales. Les lois NOTRe et MAPTAM ont suivi la même pente.

Dans le domaine du logement, je n'ai jamais vu autant de désengagement de l'État depuis 2007. Cela a commencé par la mise en place de la RLS (réduction de loyer solidarité), qui a coûté 1,3 Md€ aux bailleurs sociaux, pour se poursuivre par l'augmentation de la TVA de 5,5 à 10 %, puis la suppression du dispositif Pinel sans réaffectation de ses fonds comme l'a préconisé le CNR et la restriction du PTZ (prêt à taux zéro). Comment s'étonner dans ces conditions que le secteur du logement soit à l'arrêt ? On assiste à la suppression de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, et particulièrement des départements.

En Loire-Atlantique, nous avons repris la délégation de l'aide à la pierre depuis deux ans, et constaté une augmentation de 15 % des agréments, grâce notamment à un fléchage des majorations sur les cœurs de ville et les cœurs de bourgs.

La question des zonages ne peut être considérée à l'échelle nationale, mais commune par commune. Nous avons créé un office foncier solidaire (OFS) en Loire-Atlantique en charge de négocier programme par programme des financements avec la Banque des Territoires, ce qui est indispensable sur un marché où les prix tendent vers 6 000 €/m<sup>2</sup>.

Je ne crois pas que toutes les intercommunalités puissent prendre la délégation logement, comme c'est le cas pour la Métropole de Nantes. Il faut en juger territoire par territoire, département par département. Et surtout, il faut nous donner les moyens d'assumer nos compétences, comme cela été le cas au niveau du département pour la prise en charge des collèges ou la protection de l'enfance.

# La territorialisation et la différenciation des politiques de l'habitat : quelles perspectives à droit constitutionnel constant ?

**Alice FUCHS-CESSOT**

*Maître de conférences à l'Université Paris 8 – Saint-Denis*



Le droit constitutionnel ne va mettre que très peu d'obstacle à ce que vous souhaiteriez faire, vous parlementaires, en matière de territorialisation et de différenciation des politiques de l'habitat, de sorte que vous allez devoir faire des choix politiques en la matière. Le fait de savoir s'il s'agirait de déconcentration, de décentralisation ou de différenciation va être, pour l'essentiel, votre choix.

Alors que décentralisation et déconcentration sont appréhendées comme un couple depuis 1982, que ce soit en matière d'administration générale ou de logement, la différenciation est quant à elle une notion plus récente qui renvoie à une technique juridique d'administration, qui vise à permettre l'existence de compétences différenciées selon les autorités et/ou de règles différenciées sur un territoire et cela sans limitation de durée, à la différence de l'expérimentation qui vise à tester une compétence ou une règle dérogatoire nouvelle dans un temps limité avant de l'évaluer et d'en tirer les conséquences.



## I. Le cadre constitutionnel

Notre État étant historiquement centralisé, il n'existe pas un droit à la décentralisation, à la déconcentration et à la différenciation en matière d'habitat. Certes la constitution française consacre la décentralisation, au travers de l'existence des collectivités, ainsi que la déconcentration indirectement puisque que le rôle du préfet y est visé, mais aucune disposition constitutionnelle ne garantit qu'en matière d'habitat il doit y avoir une décentralisation, une déconcentration ou une différenciation, lesquelles relèvent d'un choix du législateur, lequel peut très bien revenir sur ses choix.

Il existe en revanche un droit de la territorialisation et un droit de la différenciation, puisque des règles juridiques confèrent des compétences aux collectivités et au préfet. Par exemple, le Code de la construction et de l'habitation donne en matière de location touristique certains pouvoirs aux communes de plus de 200 000 habitants, à la Ville de Paris et aux communes d'Ile-de-France, des compétences que n'ont pas les autres villes de France. La loi 3DS n'a pas inventé la différenciation, qui n'est pas empêchée

par le principe d'égalité, si elle se justifie par les différences locales ou un motif d'intérêt général. Il ne faut pas confondre uniformité et égalité.

Du point de vue du droit constitutionnel, le futur projet de loi déconcentration pourrait étendre encore considérablement les pouvoirs du préfet en matière d'habitat, d'autant que ces décisions peuvent être remises en cause par le ministre. Pour ce qui est de la décentralisation, l'État pourrait aller jusqu'à renoncer à toutes ses compétences en matière d'habitat – je ne dis pas que c'est souhaitable, loin de là, mais c'est juridiquement possible, sous réserve de respecter les principes d'égalité et les limites posées en matière chef de file (le Conseil constitutionnel n'a jamais accepté qu'il puisse y avoir, parmi les collectivités, un chef de file dans quelque domaine que ce soit).

En ce qui concerne la différenciation, on peut aussi aller très loin, comme on l'a vu avec l'exemple récent des AOH (autorités organisatrices de l'habitat) qui ont été créées par la loi 3DS.



## II. Les AOH

Les AOH ne constituent pas une nouvelle catégorie d'organismes ou de collectivités. « AOH » est en fait un label, une qualité donnée à certains EPCI. Cette qualité peut être donnée par le préfet aux EPCI qui le demandent, mais elle peut aussi être imposée par le préfet. Si la loi prévoit quatre qualités pour pouvoir être AOH, ce n'est pas parce qu'un EPCI y satisfait que le préfet est obligé de donner le label AOH (il n'est pas en compétence liée). Si vous considérez que ce n'est pas une bonne chose, il faudra changer la loi sur ce point. Par ailleurs, aucune règle constitutionnelle n'empêche la future loi de considérer qu'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales pourraient obtenir le label AOH (le département par exemple), selon des critères que la loi devra fixer.

En l'état du droit, bien que les AOH aient été qualifiées à juste titre de « *coquilles vides* », elles possèdent trois compétences. Je m'arrêterai sur la première, qui est le droit de donner son avis sur les projets de textes relatifs aux zonages si elle le demande. Cela n'oblige pas l'État à informer les AOH de ses projets d'arrêtés, et l'avis reste un avis simple que le gouvernement n'est pas contraint de prendre en compte.

Malgré ces limitations, certaines des AOH n'auraient pas été saisies pour avis sur un arrêté du 3 octobre 2023, alors même qu'elles ont pris le soin d'informer par courrier l'État qu'elles demandaient par avance d'être consultées sur tout projet d'investissement. Ainsi, avant même de s'interroger sur les perspectives des AOH, sans doute faudrait-il commencer par respecter ce qui a déjà été adopté.

Or l'arrêt Danthony du Conseil d'État du 23 décembre 2011 a statué qu'un vice de procédure n'est susceptible de rendre une décision administrative illégale que si l'absence d'avis est considérée comme susceptible d'avoir un impact sur la décision finale qui a été prise. Il se trouve que si l'État a donné aux AOH la faculté de donner un avis sur les projets de textes relatifs aux zonages, c'est parce qu'il a considéré qu'elles étaient bien placées pour connaître au mieux les besoins de leur territoire. En conséquence, l'absence de saisine aurait été susceptible d'avoir une influence sur le contenu de l'arrêté du 3 octobre 2023, que l'on peut donc considérer comme illégal, et susceptible d'un recours dans les deux mois. Le gouvernement peut toutefois décider d'ici là de se rattraper et de saisir finalement les AOH.

### III. Les perspectives des AOH

**Norbert FOULQUIER**

*Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne*

Il s'agit ici de présenter ce que pourraient être les futures compétences des AOH, à droit constitutionnel constant, au prix de quelques évolutions législatives plus ou moins importantes. Ces compétences pourraient être mobilisées et mises en œuvre par chaque AOH en fonction des caractéristiques de leur territoire.

En premier lieu, les AOH pourraient disposer de nouveaux pouvoirs de contrôle. On pourrait imaginer un pouvoir de substitution des AOH en cas de carence des communes en matière de police de l'habitabilité, dans le cas où un maire n'exercerait pas ce pouvoir. Cette faculté permettrait d'éviter une substitution de l'État et serait un moindre mal quand on a peur d'une recentralisation, plus ou moins rampante, de la politique de la ville.

Par exemple, on peut envisager un pouvoir des AOH sur les logements produits en BRS (bail réel solidaire). Il ne serait en effet pas inutile que les AOH sachent ce qui se construit, et comment cela se construit sur leur territoire. C'est non seulement un problème de connaissance, mais aussi un problème juridique, car lorsque trop de BRS sont construits sur une même commune, cela peut se retourner contre elle si elle se retrouve en carence au regard de la loi SRU, de manière quelque peu paradoxale.

En deuxième lieu, les AOH pourraient disposer de nouveaux pouvoirs de planification. Il s'agirait ici de s'inspirer du PLH et d'en transposer le principe à la question du logement, en transformant le « *Programme local de l'habitat* » en « *Plan local de l'habitat* », ce qui conférerait à ce qui n'est qu'un programme une nature réglementaire et augmenterait son opposabilité.

Ce « *Plan local de l'habitat* » peut paraître se limiter à un moyen de réorganiser des compétences qui sont déjà établies ou en cours de construction, mais cela provoquerait un déclic en conférant aux collectivités locales un véritable pouvoir réglementaire en matière d'habitat. Une fois cette compétence admise, un mouvement se développerait et le champ de compétences de ce pouvoir réglementaire aurait une forte propension à croître, au bénéfice des collectivités locales et particulièrement des AOH.

Que mettre dans ce « *Plan local de l'habitat* » ? Il pourrait accueillir la réglementation de la location touristique, en territorialisant de manière très fine, AOH par AOH, ces politiques, étant entendu que l'on pourrait trouver différents secteurs au sein du territoire de chaque AOH, comme c'est le cas pour le PLU. On pourrait aussi intégrer dans le « *Plan local de l'habitat* » une territorialisation des seuils d'accessibilité aux logements sociaux, voire la réglementation, secteur par secteur du territoire de l'AOH, du montant des loyers par catégories de logements sociaux. Ce cadre deviendrait ainsi un moyen très souple pour imaginer de nouvelles politiques locales, très territorialisées, avec une vraie opposabilité.

On pourrait aussi imaginer que dans ce PLH pourrait être réglementé le changement d'usage, et profiter de cette réforme pour faire tomber le seuil des 200 000 habitants qui détermine l'applicabilité du contrôle en matière de changement d'usage.

En troisième et dernier lieu, on pourrait reconnaître des droits aux AOH à l'égard de la ville. Sur ce point le chemin est déjà à moitié fait si l'on fait un petit effort de contrôle de constitutionnalité. En effet, la

convention quinquennale 2023-2027 passée entre l'État et l'Action Logement dispose, dans son article 6-2, que les collectivités d'outre-mer « *pourront bénéficier des emplois de la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction) sous réserve de modifications de dispositions prévues par le CCH (Code de la construction et de l'habitat)* ». Sauf erreur, ces dispositions législatives n'ont toujours pas été adoptées. Lorsqu'elles le seront, le principe d'égalité permettra de demander au Conseil constitutionnel, *via* une QPC ou dans le cadre du contrôle a priori de cette loi, d'adopter un dispositif qui étende à l'ensemble des AOH de la métropole ce qui vaut pour les collectivités d'outre-mer.

*Applaudissements.*

## “ Razy HAMMADI

Je salue cette analyse, car effectivement le plan permet de matérialiser les financements et la contractualisation (triennale ou quinquennale), et par là d'ouvrir un champ d'avancement et de conquête de la décentralisation – et de l'efficacité –, à l'échelle des territoires, quels qu'ils soient.



## 2<sup>de</sup> Table ronde

### « Les AOH au service de la territorialisation des politiques de l'habitat ? »

#### Participants à la table ronde :

##### **Collège parlementaire :**

**Lionel CAUSSE,**  
*Député des Landes ;*

**Inaki ECHANIZ,**  
*Député des Pyrénées-Atlantiques ;*

**Dominique ESTROSI-SASSONE,**  
*Sénateur des Alpes-Maritimes ;*

**Françoise GATEL,**  
*Sénateur d'Ille-et-Vilaine ;*

**Stéphane PEU,**  
*Député de Seine-Saint-Denis.*

##### **Collège des associations d'élus :**

**Assemblée des départements de France : François-Xavier DUGOURD,**  
*Président du Conseil départemental de Côte d'Or ;*

**France Urbaine : Patricia SALAÛN-KERHORNOU,**  
*Vice-présidente de Brest Métropole, chargée de l'habitat ;*

**Intercommunalités de France : Christophe FERRARI,**  
*Président de Grenoble Alpes Métropole.*

## “ Razy HAMMADI

Comment pensez-vous que l'on puisse donner plus de consistance aux AOH, ces « *coquilles vides* » pour l'instant encore, à droit constitutionnel constant ?

## “ Patricia SALAÜN-KERHORNOU

La métropole de Brest a mené, notamment sous l'impulsion de mon prédécesseur Jean-Pierre Caroff, une démarche volontariste de longue date d'accroissement de son champ de responsabilité en matière de politique de l'habitat. C'est ainsi qu'elle a sollicité et obtenu dès 2005 une délégation de compétences en matière d'aide à la pierre, puis en celle du DALO en 2017. Nous essayons, au travers de tous nos réseaux, de donner corps à l'AOH, dont le principal intérêt est la consultation sur l'évolution des zonages fiscaux. Il est d'autant plus regrettable de constater que cette consultation n'a pas systématiquement eu lieu sur l'arrêté du 3 octobre 2023. Nous l'avons été à Brest, mais pas sur l'intégralité de ce qui était revendiqué.

## “ Razy HAMMADI

C'est un euphémisme...

## “ Patricia SALAÜN-KERHORNOU

Pour remplir cette coquille vide de droit qu'est l'AOH, il faut généraliser à toutes les AOH les outils réservés aux zones dites tendues, notamment en ce qui concerne le droit de réglementer le changement d'usage. Il faudrait aussi travailler sur le transfert aux AOH du produit de la taxe sur les logements vacants. On pourrait également profiter des possibilités ouvertes par le Code de l'urbanisme pour densifier davantage. Il faudrait en outre travailler sur la question du rendement locatif, notamment par un encadrement des loyers en cours de location et par la reconduction des préavis des locataires. Il faut aussi envisager la possibilité de majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Les AOH devraient avoir le pouvoir d'adapter les politiques du logement aux spécificités de nos territoires, en travaillant le barème de revenu des ménages, les loyers et les moyens de financement

pour les résidences étudiantes, en faisant du logement en PLUS et en PLAI et non en PLS.

En bref, l'AOH est un outil qui doit nous permettre de tricoter une politique du logement « *dans la dentelle* », au plus près des besoins, en s'appuyant sur un cadre garant national.

## “ Razy HAMMADI

Le département de la Côte d'Or est confronté à des problématiques propres aux zones tendues et aux territoires ruraux, avec également un enjeu sur les résidences secondaires et le locatif meublé. Comment envisagez-vous le devenir des AOH comme élu de ce département et représentant de l'ADF (Assemblée des Départements de France) ?



## “ François-Xavier DUGOURD

L'ADF s'est positionnée pour être candidate au statut d'AOH, en complémentarité avec les intercommunalités.

Je suis frappé, au travers de nos échanges, par le consensus qui existe entre les partis, les élus des collectivités et les parlementaires autour de la nécessité de combiner une politique nationale forte et une territorialisation adaptée aux besoins des différentes parties de notre pays. Il nous manque cependant une vraie révolution qui provienne des plus hautes sphères de l'État, et je ne suis pas sûr qu'elle soit vraiment en marche.

J'en veux pour preuve le fait que le Président de l'ADF a convié le ministre du Logement à une rencontre à Paris à laquelle 50 départements ont participé, notamment pour parler de décentralisation et des AOH. Il s'est décommandé quatre jours avant, non sans nous promettre qu'il serait représenté par deux conseillers, qui ne sont finalement pas venus... Comment être optimiste sur l'évolution des AOH dans ces conditions ? Nous voulons tout de même y croire...

À mon sens, le débat entre le département et l'intercommunalité n'a pas lieu d'être, car ce qui compte c'est la volonté de faire, étant entendu que le département du Rhône et la Lozère ne peuvent pas avoir la même approche de l'habitat, tout comme la Métropole de Nantes et la communauté de communes du Châtillonnais.

Dans mon département de la Côte d'Or, on compte 698 communes dont seulement 23 relèvent de la métropole : que fait-on des 675 autres communes ? C'est pourquoi un certain nombre d'EPCI ont besoin du département pour assurer une coordination et un accompagnement de la politique de l'habitat.

Le contenu possible de la « *coquille* » AOH a déjà été largement évoqué. L'immobilier de tourisme et le zonage sont des sujets essentiels, mais on peut aussi évoquer l'attribution des logements, en particulier en territoire détendu où les problématiques de vacance se posent, parce que le patrimoine hérité des années 1960 et 1970 n'est pas adapté aux besoins de la population en milieu rural et au vieillissement de la population. Pour adapter notre patrimoine dans ces zones détendues, nous avons besoin d'aides et de dérogations non seulement pour les conditions d'attribution des logements, mais aussi pour les modalités de subvention des centres bourgs, ou le logement des étudiants. Le statut d'AOH serait très utile pour décliner territorialement la politique nationale et rénover le modèle économique du logement social, pourvu que l'on dote ces structures de moyens financiers. Force est de constater que les annonces récentes du gouvernement ne sont pas à la hauteur des enjeux sur ce dernier plan.

## “ Christophe FERRARI

Intercommunalités de France a fait des propositions en matière d'AOH, et je ne vais pas les reprendre ici une par une. La question est de savoir s'il doit y avoir une politique nationale de l'habitat et quel doit en être le contenu. Pour l'heure, on constate que la question du logement et de l'habitat, avec tout son volet économique, n'est pas dans la focale des priorités nationales du gouvernement, qui préfère prôner la « start up nation ». Pourtant, l'acte de construire est un grand sujet sur le plan économique comme en termes d'impact.

La notion d'AOH peut donner du corps, de la nature et du sens au projet territorial, tout en permettant de se projeter. On laissera aux intercommunalités la possibilité de choisir si elles souhaitent s'engager dans ce dispositif, et pas seulement au moment des périodes électorales, comme cela s'est produit avec les AOM (autorités organisatrices de la mobilité) lors des élections régionales, où dans certains endroits du territoire national les intercommunalités ont bien compris, « *pistolet sur la tempe* », qu'il fallait y renoncer au profit des régions.

Les intercommunalités peuvent choisir d'entrer dans le cadre des AOH en coopération avec d'autres intercommunalités. Quant aux métropoles, elles se sont vu confier, dans leur acte de naissance, une animation interterritoriale, que certains départements assument. La question des échelles interterritoriales est le grand oublié de la loi NOTRE. Nous avons des intercommunalités, mais on ne se parle pas entre nous, en dehors des associations d'élus.

Si l'on veut donner de la réinduction dans l'acte de construire plus et de réhabiliter plus, il faut des relais financiers adaptés. Il faut un modèle pérenne national du logement, avec éventuellement une re-concentration des acteurs du logement pour redonner de l'efficacité à la décision nationale sur ce sujet, qui soit couplé à de véritables projets territoriaux permettant d'appréhender les enjeux du tourisme, du logement d'urgence, des EHPAD, du parcours résidentiel et du logement étudiant. Il faut mettre de l'huile dans les mécanismes qui ont

été un peu grippés nationalement pour permettre de réactiver la construction et la réhabilitation, qui sont de très grands enjeux pour demain.

## “ Razy HAMMADI

Votre propos me rappelle la présentation qu'a faite lors du congrès des maires Anne-Catherine Le Doeuff, la présidente de l'AORIF, lorsqu'elle a rappelé qu'il ne s'agissait pas de savoir combien de logements il fallait produire en Île-de-France, mais de savoir quels types de logements il fallait construire.

## “ Stéphane PEU

Je confirme que l'AOH est un objet assez mal défini, qui ne dispose pas vraiment de prérogatives. Cela présente l'avantage de permettre de pratiquement tout envisager, mais pas vraiment d'évaluer.

Si, comme je l'ai dit, je ne suis pas un grand partisan de la décentralisation, je suis en revanche un grand partisan de la territorialisation, car la mise en œuvre des politiques doit se faire au plus près du terrain, dans la concertation. À cet égard, l'AOH doit être l'échelon de la mise en œuvre de la territorialisation.

Il reste néanmoins à définir la politique nationale du logement, car même les pays européens qui ont le plus cru à libéralisation du secteur du logement, comme la Grande-Bretagne dans les années 1980 ou l'Allemagne dans les années 1990, en sont revenus. Dans cet environnement, la force de la France c'est d'avoir une économie du logement avec une jambe privée et une jambe socialisée, cette dernière jouant souvent un rôle contracyclique. Or on constate aujourd'hui qu'alors que le secteur privé connaît une crise, en lien avec la hausse des taux et des coûts des matériaux, la jambe socialisée ne peut pas prendre le contrecycle, de sorte que l'on bat simultanément des records à la baisse dans la production de logements sociaux et de logements privés.

Sans vouloir esquiver le débat sur les AOH, l'enjeu majeur aujourd'hui consiste à déterminer l'ambition que notre pays se fixe en matière de logement, que ce soit en matière de production, de réhabilitation et d'hébergement d'urgence. Le logement étudiant est aussi défaillant, puisque selon les présidents

d'université, 12 % des étudiants qui renoncent à leurs études le font pour des raisons liées au logement, ce qui est indigne de notre pays.

L'État devant responsabiliser chaque acteur dans le domaine qui le concerne, il faudrait à mon sens décliner un dispositif aussi contraignant que l'ANRU sur d'autres politiques du logement, comme l'hébergement d'urgence ou le logement étudiant. Car je connais peu de structures d'hébergement qui ont pour origine le territoire qui les accueille. C'est comme les poissons volants, il en existe, mais ils ne constituent pas la majorité du genre.

## “ Razy HAMMADI

Vous qui présidez le CNH, avez-vous des éléments sur le texte qui est en gestation et qui devrait être proposé au printemps prochain ?

## “ Lionel CAUSSE

Je n'ai pas de scoop à vous donner. Je remercie particulièrement nos constitutionnalistes, dont l'analyse va beaucoup nous aider pour élaborer le texte à venir.

À mon sens, les AOH, c'est un excellent outil qu'il nous appartiendra de remplir. Ce sera l'occasion pour les élus locaux de s'interroger sur la connaissance qu'ils ont des besoins de leur territoire en matière d'aides au logement. C'est aussi l'occasion de remettre la planification territoriale au cœur des débats.

Il ne faudra pas passer à côté d'une méthode ou de moyens pour s'assurer que les objectifs de l'État seront atteints. Si cela avait été le cas pour la loi SRU, nous aurions aujourd'hui, 23 ans après son adoption, 600 000 logements en plus. Il y a là un sujet qui est énorme et le ministre va devoir nous dire où commencera et où s'arrêtera le projet de loi, sans quoi la réflexion que nous avons engagée dans le cadre du CNH, et qui doit déboucher sur la remise d'un rapport au mois de février, pourrait être sans fin.

J'ai compris des débats de la fin de l'été que l'on s'orientait plutôt vers la construction des AOH, mais encore faudra-t-il concilier cet enjeu avec celui de la décentralisation. Une collaboration entre les

deux chambres sera aussi requise. Une chose est sûre, on n'arrivera à faire quelque chose d'utile et d'intéressant que si les élus locaux s'approprient l'outil et harmonisent leurs prises de position nationales et locales.

### “ Razy HAMMADI

Comment entendez-vous, Dominique Estrosi-Sassone, vous qui êtes présidente de la Commission des affaires économiques du Sénat, qui est la chambre des collectivités locales, être force de proposition dans l'optique de l'élaboration d'un texte efficient qui a été annoncé par Christophe Béchu pour le 1<sup>er</sup> trimestre 2024 ?

### “ Dominique ESTROSI-SASSONE

Je ne dispose d'aucune information sur ce futur projet de loi. Pour en avoir discuté avec le ministre du Logement, et pour l'avoir entendu réagir lors d'un certain nombre de réunions et d'interpellations, j'ai l'impression qu'il renvoie tous les sujets touchant de près ou de loin le logement à cette « grande loi logement » du printemps prochain.

J'en veux pour preuve que lorsque nous avons examiné la proposition de loi de Sophie Primas, à laquelle j'ai succédé à la présidence de la Commission des affaires économiques, qui visait à renforcer le rôle des maires en matière d'attribution de logements sociaux, comme s'y était engagé le président de la République lorsqu'il a reçu les maires au moment des émeutes du mois de juin, la réaction du ministre sur son banc a été très réservée. Il est douteux que ce texte soit inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, pour être renvoyé au printemps 2024, dans le cadre de la future « grande loi logement ». Il en va de même pour la proposition de loi portant sur l'outil de régulation des meublés touristiques que porteront Inaki Echaniz et Annaïg Le Meur.

C'est inquiétant car, dans la mesure où le logement ne sera qu'un des volets du projet de loi sur la décentralisation, on risque d'aboutir à une loi fourre-tout, sans véritables avancées, ou sans qu'un véritable travail de fond ait pu être mené sur chacun des sujets évoqués cet après-midi.

De plus, il restera à répondre à la question essentielle qu'a soulevée Stéphane Peu sur la détermination d'une politique nationale du logement, sachant que les gouvernements successifs d'Emmanuel Macron nous ont montré que ce sujet n'était pas une priorité et que le logement était uniquement considéré comme une source de rente qui se règle spontanément, et non comme un acte économique et social impactant l'ensemble des territoires (d'où la difficulté de faire venir des institutionnels pour lancer la production de logements). Il nous faudra donc être extrêmement vigilants.

Les AOH ont à mes yeux un intérêt réel, et c'est pourquoi j'ai défendu moi-même l'amendement qui en a porté la création au Sénat, lorsque j'ai été la rapporteuse du volet logement et urbanisme de la loi 3DS, puis me suis battue en commission mixte paritaire pour qu'il soit conservé. Nous savions très bien alors que ce n'était qu'un premier pas, mais c'était mieux que rien, et il était important que les AOH soient instituées par la loi.

À ce jour, seules les intercommunalités peuvent demander à être AOH, pourvu qu'elles remplissent les conditions cumulatives, mais il faudrait demain permettre aux départements, et particulièrement aux départements ruraux, d'obtenir ce statut, en les exemptant du critère d'éligibilité portant sur le PLUI exécutoire et en maintenant le principe du volontariat, qui facilite une intégration progressive autour d'un projet partagé.

Il faut se prémunir contre le risque d'attribuer trop de compétences aux AOH, en créant une sorte de « *concours Lépine* » dans ce domaine, où l'on proposerait d'inclure dans leur périmètre aussi bien la décentralisation du FNAP et des aides à la pierre pour les logements sociaux, les agréments des zones et du logement locatif intermédiaire, la régulation des meublés touristiques, les crédits déconcentrés de l'ANAH, etc. Je ne suis pas sûre que cette accumulation serve demain véritablement les AOH, ne serait-ce que parce que chacune de ces compétences devra être associée aux moyens financiers et humains nécessaires et indispensables à leur exercice.

À ce propos, la principale limite de l'action des AOH en matière de zonages, c'est la question du financement, dans la mesure où ceux-ci ouvrent des droits qui ne sont pas à la charge des collectivités, mais de l'État, avec des impacts financiers particulièrement lourds en matière d'APL. Il faut donc être extrêmement vigilant à ne pas obtenir l'effet inverse de ce que nous souhaitons les uns et les autres, en plaçant les collectivités dans des situations délicates au regard des compétences qu'elles auraient à exercer.



# Clôture

**Marcel ROGEMONT**  
*Président de la FOPH*



Si la FOPH s'intéresse autant à la question de la décentralisation, c'est avant tout en raison d'une singularité : les Offices HLM sont gérés par des élus pour des élus, puisque la plupart de leurs présidents sont vice-présidents de leur agglomération et/ou de leur département sur les questions du logement. Il existe donc une intrication forte entre la vie des Offices et la vie des collectivités territoriales. Nous sommes des outils au service des politiques locales de l'habitat. Nos décisions sont locales pour des objets locaux, dans le cadre d'une horizontalité systématique.

Cette situation nous a amenés à faire un rêve, en s'inspirant de la façon dont se sont déployées les politiques de la mobilité dans notre pays, dont le succès tient pour l'essentiel à l'existence du versement transport. Les collectivités territoriales n'étant pas obligées de lever cette contribution, certaines s'y sont mises plus que d'autres, avant que cette pratique se généralise à toutes les métropoles, avec de forts effets sur les politiques locales du déplacement.

La mise en place d'un dispositif similaire au versement transport en matière de logement aurait permis d'éviter que l'on ne livre en France en 2022 que 58 000 logements sociaux, c'est-à-dire très loin du rêve de ceux qui ambitionnaient d'en construire 110 000 ou 130 000. Ce résultat est d'autant plus faible qu'il faut en retirer les logements détruits par l'ANRU, les logements vendus et les foyers de jeunes ou de personnes âgées, de sorte que seulement 18 000 logements familiaux sociaux auront été livrés en France en 2022.



Cette réalité locale n'est pas vécue au plan national, et je comprends mal la raison d'un tel aveuglement. Il faut changer quelque chose.

La décentralisation existe déjà. En effet, qui décide de construire ou de ne pas construire ? Qui décide de construire du logement social ? Qui délivre les permis de construire ? Cependant les différentes strates de la relation entre l'État et les collectivités locales passent nécessairement par les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement. C'est le point nodal d'où l'État peut contrôler une déconcentration ou une décentralisation. Cet élément peut être adapté localement sur le plan contractuel.

Les Offices HLM sont implantés partout, aussi bien dans les zones peu tendues - avec parfois des logements vacants, notamment après la fermeture d'une usine, qu'il faut réhabiliter alors que nous ne disposons pas de ressources pour le faire - que dans les zones tendues des centres-villes. Parce que nous connaissons la diversité des territoires, nous disons que trop de lois qui touchent le logement sont adoptées pour répondre aux enjeux de l'Île-de-France. C'est pourquoi nous demandons que toutes les lois soient adaptées aux réalités locales, notamment en matière de plafonds.

Finalement, le rêve que j'évoquais dépend de l'application d'un principe simple : à chaque responsabilité doit correspondre une taxe. Or cette taxe existe, et il s'agit de faire en sorte qu'elle serve aussi – pas seulement – sur le plan local.

Il a été évoqué par Norbert Foulquier le fait que l'article 6-2 de la convention quinquennale 2023-2027 passée entre l'État et Action Logement crée une exception pour permettre à la construction et la réhabilitation de logements en outre-mer de bénéficier de la PEEC, qui pourrait être exploitée, et je le remercie du conseil ; nous nous en souviendrons. Il n'en reste pas moins que l'article 313-17-4 stipule la possibilité pour le Groupe Action Logement de développer une politique partenariale dans le cadre de ses relations avec les collectivités territoriales. Or nous ne demandons ni plus ni moins que de mettre en œuvre cette loi qui existe déjà. Nous souhaitons collectivement que, si une loi logement devait voir le jour, elle soit précédée d'une réflexion forte sur la mise en œuvre de cet article de loi, afin de matérialiser les rapports de responsabilité entre la PEEC et les politiques locales de l'habitat. La FOPH a fourni un important travail pour éclairer cette voie, et nous le mettons à la disposition des deux chambres du Parlement, afin qu'elle soit portée. C'est ce qui nous intéresse dans cette future loi de décentralisation des politiques du logement.

J'ai rencontré le ministre peu de temps après sa nomination et à chacune de mes propositions il affirmait : « *Oui, mais vous savez, il faut que l'on fasse la décentralisation* ». Et quand j'objectais qu'il y avait des enjeux de financement, il répétait son mantra : « *Oui, mais il faut attendre la décentralisation* ». C'est pourquoi je lui ai remis le rapport que nous avons rédigé sur l'adaptation de la PEEC, à savoir le seul financement local existant en matière de logement

social, une fois déduites les politiques nationales comme l'ANRU ou le plan national Action cœur de ville et les aides aux personnes physiques qui en consomment 60 %, pour réserver une bonne partie du restant (75 %) aux politiques du logement social locales. Car les acteurs locaux ne prendront de nouvelles responsabilités dans le domaine du logement que si ce fardeau s'accompagne de moyens financiers. Autrement dit, nous avons le rêve de mettre en place une décentralisation, une territorialisation et une différenciation des politiques du logement et de l'habitat à l'image de celles qui existent dans le domaine de la mobilité.

J'ai d'ailleurs mis en garde notre ministre contre la tentation d'imposer les AOH partout et pour tous, en l'incitant à se limiter à créer une carotte (la PEEC) et une structure (les AOH). Ne s'impliqueront ainsi dans le processus de décentralisation que ceux qui le veulent, et je suis persuadé que les premiers succès conduiront, comme dans le domaine de la mobilité, à ce que tout le monde finisse par s'y mettre.

Vous l'aurez compris, avec la secrétaire générale de la FOPH, le président du CNH et Stéphane Peu, nous serons très attentifs à vos travaux, que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

Pour l'heure, je remercie le Sénat, en la personne de Dominique Estrosi-Sassone, qui a eu la gentillesse de nous accueillir une nouvelle fois pour débattre d'un sujet dont elle a été le porte-drapeau.

Colloque « Quelle décentralisation  
pour les politiques du logement et de l'habitat ? »





