

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	2
I. D'où partons-nous ?	3
Diversification des situations territoriales vs territorialisation sommaire	3
Le processus décentralisateur et l'état des compétences.....	5
Les grandes étapes du processus	5
Le paysage des compétences à ce jour	8
Glossaire du vocabulaire juridique de la territorialisation et de la décentralisation	11
II. Quelles perspectives ?	13
Ce qui fait consensus.....	14
Un accord assorti de réserves sur le principe d'une nouvelle étape de décentralisation	14
Les niveaux de compétences : large déploiement du statut d'AOH	14
Le maintien d'un État garant.....	15
Les compétences nouvelles des AOH	15
Pas de décentralisation sans moyens financiers et en ingénierie	16
Ce qui fait débat	18
A qui et à quelles conditions confier le statut d'AOH ?.....	18
Bloc de compétences insécable, boîte à outil optionnelle, action foncière et droit à l'expérimentation ?.....	20
Débats et hypothèses sur les moyens financiers.....	21
III. Des territoires exceptionnels	24
Territorialiser les politiques de l'habitat dans les outre-mer	24
Un rapport du CNH en 2023	24
Les propositions de la commission outre-mer du CNH : Territorialiser les politiques de l'habitat	24
Réformer la gouvernance de l'habitat dans la métropole du Grand Paris	26
Le constat de blocage.....	26
Les pistes de réforme	27
Annexes	28
Liste des personnes auditionnées	29
Membres du groupe de travail et invité	30
Les comptes rendus des six réunions	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.

La mise en place de ce groupe de travail a été justifiée 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.

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 au marché.

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 habitants représentées par l'association Villes de France). Il en résulte fréquemment une autre vision

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)

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 « Duflo 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
 - Délégué des aides à la pierre
 - Conséquences :
 - 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
 - Présidence des CRHH (co-présidence en Ile-de-France)
 - 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)
 - 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)

Les communes

- Délivrance des permis de construire
- PLU là où cela n'est pas obligatoirement intercommunal ou en cas de véto d'une minorité de commune là où c'est obligatoire
- 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)

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)

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'exercent : les métropoles de Brest et de Rennes, la CA de Compiègne et de la Basse Normandie et la CA du Beauvaisis.

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 Chalons.

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.

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 la 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.

Il existe deux types d'expérimentations.

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

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

- 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 développé 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 tous, mais soumise à certaines conditions, notamment sur la persistance d'un encadrement par l'État et surtout sur la mise à disposition de moyens assurés dans la durée.

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

- celui des perspectives de généralisation des prises de compétence 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 outremer 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
- le territoire couvert par la Métropole du Grand Paris (MGP) dont l'organisation est spécifique et dont l'expérience montre qu'il ne peut supporter le statu quo.

Ce qui fait consensus

Un accord assorti de réserves sur le principe d'une nouvelle étape de décentralisation

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.

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. **Ce sont les AOH qui seraient les collectivités nouvellement responsables en matière d'habitat à l'échelle locale.**

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
- 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 Sraddet, 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, du principe de mixité sociale et du 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 (cadrage national des objectifs de production de logements sociaux et abordables).

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'exclue 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 **agrément des organismes fonciers solidaires** (OFS),
- la délivrance des **agrément de programmes de logements locatifs intermédiaires** (LLI).

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 ?

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 sans autorisation du représentant de l'État ; 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.**

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,
- intégralité des produit des pénalités SRU,
- 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 ou parapublics** dotés en ingénierie au service des territoires (Établissements publics fonciers, sociétés publiques locales (SPL), 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 taille⁵. 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

⁵ « 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'une 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 terme.
- 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 rabaillage du prêt à taux zéro qui rend plus difficile l'accès populaire à la propriété dans les territoires « mal zonés »
- 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.

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'on 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 dans deux directions proposées notamment par l'AMF :

- La « déliaison des taux » rendant indépendantes les deux taxes dans les cas où les deux questions se posent dans des termes différents
- Affecter plus spécifiquement les recettes de ces deux taxes à l'exercice des compétences des AOH

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 l'échelle nationale et les partenaires sociaux sont, à ce jour, très réticent à l'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 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 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 un 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 l'existence, pour l'ensemble central composé de Paris et des trois départements de la première couronne⁶, 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 menés 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 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 jalousement la main sur leurs prérogatives.

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.

⁶ Auxquelles s'ajoutent six communes de l'Essonne et une du Val-d'Oise

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.

Une réforme est donc nécessaire.

Les pistes de réforme

La perspective d'une évolution des modalités de gouvernance métropolitaine de l'habitat dans le Grand Paris est principalement portée par l'alliance des territoires du Grand Paris (ATGP) qui réunit les 11 présidents des EPT et relayée 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 :
 - o une déclinaison fine des objectifs quantitatifs et qualitatifs,
 - o les modalités de contractualisation avec les bailleurs sociaux,
 - o la mise en œuvre des modalités de lutte contre l'habitat indigne,
 - o 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 Descoeur	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 Outremer (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
Vanovershelde	Damien	Président de l'AORIF

Les comptes rendus des six réunions