



## « QUOI DE NEUF, ACTEUR(S)? »

### La revue d'actualité des acteurs de l'habitat

Paris, le 10 mars 2016



FÉDÉRATION NATIONALE  
DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT  
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

**SOMMAIRE**

|             |                                                                                                                                                                     |           |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>INTRODUCTION</b>                                                                                                                                                 | <b>3</b>  |
| <b>II.</b>  | <b>LES AIDES AU LOGEMENT (SOCIAL). ÉCLAIRAGES ET ELEMENTS D'ACTUALITE</b>                                                                                           | <b>4</b>  |
| <b>A.</b>   | <b>Les aides au logement en 2014</b>                                                                                                                                | <b>4</b>  |
| <b>B.</b>   | <b>Éléments d'actualité</b>                                                                                                                                         | <b>6</b>  |
| 1.          | Fonds propres et prêts de haut de bilan                                                                                                                             | 7         |
| 2.          | L'actualité du Livret A                                                                                                                                             | 7         |
| 3.          | Le Fonds National des Aides à la Pierre                                                                                                                             | 8         |
| 4.          | Mutualisation HLM                                                                                                                                                   | 8         |
| 5.          | Lancement du NPNRU                                                                                                                                                  | 8         |
| <b>C.</b>   | <b>Échanges avec la salle</b>                                                                                                                                       | <b>9</b>  |
| <b>III.</b> | <b>NOUVEAUX PERIMETRES, NOUVELLE EQUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES : QUELLES PERSPECTIVES POUR LE FINANCEMENT DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ?</b> | <b>11</b> |
| <b>A.</b>   | <b>Les réformes institutionnelles et leurs effets</b>                                                                                                               | <b>11</b> |
| 1.          | Panorama général des modifications du paysage institutionnel                                                                                                        | 11        |
| 2.          | Une transformation de la carte de l'intercommunalité                                                                                                                | 12        |
| <b>B.</b>   | <b>Des compétences renforcées</b>                                                                                                                                   | <b>12</b> |
| 1.          | Les EPCI                                                                                                                                                            | 12        |
| 2.          | Les régions et les départements                                                                                                                                     | 13        |
| <b>C.</b>   | <b>Une nouvelle équation financière ?</b>                                                                                                                           | <b>13</b> |
| 1.          | Les faits marquants                                                                                                                                                 | 13        |
| 2.          | Quelles perspectives pour 2016 ? Et après ?                                                                                                                         | 14        |
| a)          | Bloc local                                                                                                                                                          | 14        |
| b)          | Régions                                                                                                                                                             | 14        |
| c)          | Les départements                                                                                                                                                    | 14        |
| <b>D.</b>   | <b>Échanges avec la salle</b>                                                                                                                                       | <b>15</b> |
| <b>IV.</b>  | <b>QUEL(S) FINANCEMENT(S) ET QUEL CADRE DE DEVELOPPEMENT POUR LE LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE ?</b>                                                                    | <b>15</b> |
| <b>A.</b>   | <b>Présentation générale</b>                                                                                                                                        | <b>16</b> |
| <b>B.</b>   | <b>Échanges avec la salle</b>                                                                                                                                       | <b>19</b> |
| <b>V.</b>   | <b>VIVRE ENSEMBLE ET LAÏCITE : QUESTIONS D'AUJOURD'HUI</b>                                                                                                          | <b>20</b> |
| <b>A.</b>   | <b>La construction historique de la laïcité</b>                                                                                                                     | <b>20</b> |

|              |                                                                   |           |
|--------------|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>B.</b>    | <b>Qu'est-ce que la laïcité ?</b>                                 | <b>21</b> |
| <b>C.</b>    | <b>Ce qui se joue derrière la laïcité</b>                         | <b>22</b> |
| <b>D.</b>    | <b>Échanges avec la salle</b>                                     | <b>22</b> |
| <b>VI.</b>   | <b>LE VIVRE ENSEMBLE AU QUOTIDIEN : REGARDS CROISES D'ACTEURS</b> | <b>24</b> |
| <b>VII.</b>  | <b>LE VIVRE ENSEMBLE : QUELS DEFIS, QUELLES ACTIONS ?</b>         | <b>27</b> |
| <b>VIII.</b> | <b>CONCLUSIONS</b>                                                | <b>30</b> |
| <b>IX.</b>   | <b>L'ANIMATION</b>                                                | <b>31</b> |

## I. Introduction

- **Laure MAILLARD**, Adjointe au directeur des prêts et de l'habitat, Direction des Fonds d'Épargne, Caisse des Dépôts

**Laure Maillard** fait tout d'abord part du plaisir qu'elle a à participer à cette journée qui s'annonce riche et intéressante. La matinée sera consacrée à des éléments de contexte, budgétaires en particulier, tandis que l'après-midi portera sur la question sensible du vivre ensemble.

L'actualité est tourmentée et se caractérise par une grande complexité. Les deux temps d'échanges l'illustreront et permettront de recueillir des retours d'expériences et des héritages.

La Caisse des Dépôts est heureuse d'encourager ces débats et d'y participer. La posture de la Caisse des Dépôts est une posture d'agilité qui implique deux choses. En premier lieu, c'est s'adapter, comme l'illustreront les témoignages du matin : au contexte budgétaire, territorial, européen. C'est ainsi que la Caisse des Dépôts essaie de faire évoluer ses financements. Elle espère d'ailleurs aboutir à l'occasion de son bicentenaire à la mise en œuvre opérationnelle des annonces de François Hollande à travers un prêt de haut de bilan. Il serait à taux zéro et reposerait sur un très long amortissement.

Être agile, c'est aussi préserver les fondamentaux. Cela se fait aux côtés des acteurs du logement social, « c'est ensemble qu'on arrive à la robustesse du modèle de financement du logement social ». Le modèle français, reposant à 60% sur de la dette et bénéficiant d'un financement privilégié est unique en Europe : il faut le défendre.

En somme, l'agilité, c'est se fonder sur un socle historique et s'adapter.

**Laure Maillard** profite de la tribune qui lui est offerte et de la présence de nombreux acteurs dont des élus et des équipes récemment renouvelées pour rappeler le rôle fondamental des garanties dans la solidité du modèle de logement social. Les garanties sont indispensables, un euro prêté doit être garanti. « C'est notre pilier, notre devoir ». Les garanties des collectivités sont par ailleurs importantes. Il ne s'agit pas seulement d'une garantie financière, cela permet aussi de s'assurer de la cohérence territoriale et de l'équilibre territorial.

Les garanties apportées à titre gratuit par les collectivités contribuent à l'équilibre global du système. L'objectif de la Caisse des Dépôts est de les aider à accomplir leur mission et en particulier de proposer aux locataires des loyers bas. **Laure Maillard** insiste dès lors sur le rôle de ces garanties : c'est une condition à laquelle la Caisse des Dépôts est très attachée.

Les collectivités contribuent par ailleurs à la faible prévalence d'événements de défaut et **Laure Maillard** se dit convaincue que c'est grâce à un réseau d'acteurs solides qu'un système si robuste existe.

C'est en étant à l'écoute des débats que la Caisse des Dépôts propose ses missions.

**Laure Maillard** conclut son introduction en rappelant que c'est un plaisir pour elle d'ouvrir ces 33èmes journées. Reposant sur l'implication des présents et leur prise de parole, elle invite les nombreux participants à s'exprimer.

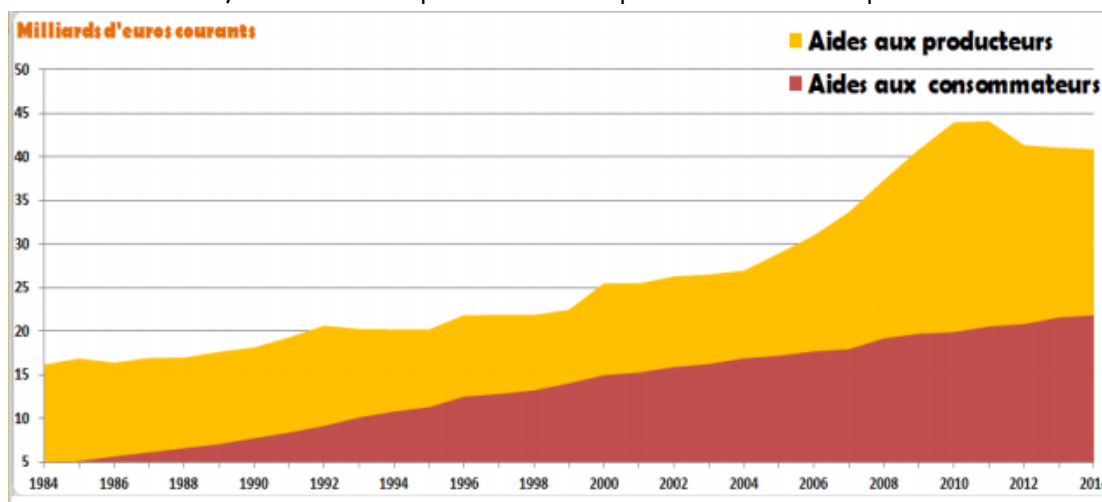
## II. Les aides au logement (social). Éclairages et éléments d'actualité

- **Dominique HOORENS**, Directeur des études économiques et financières, l'Union sociale pour l'habitat

### A. Les aides au logement en 2014

**Dominique Hoorens** rappelle que l'on définit rarement les aides au logement. Or, il est important de comprendre comment elles sont calculées pour pouvoir porter un jugement.

En 2014, les aides au logement représentent environ 40 milliards d'euros qui se décomposent ainsi : 21,8 milliards aux « consommateurs » et 19,1 milliards aux « producteurs ». Les producteurs sont ceux qui construisent et investissent tandis



que les autres « consommation » cette production.

**Graphique 1. Évolution historique des aides au logement**

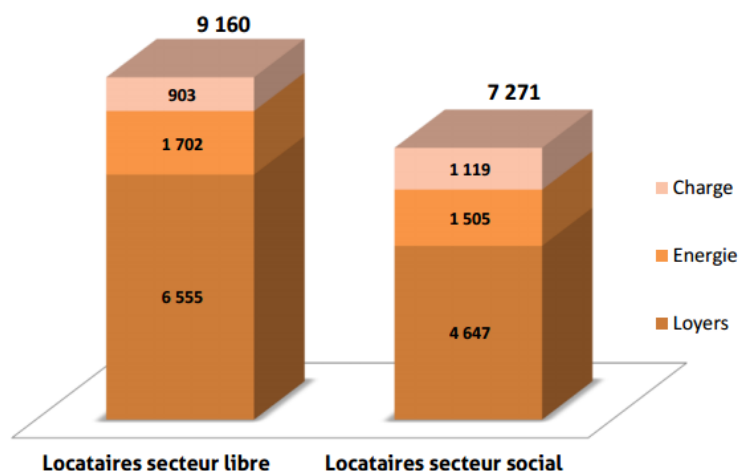
Ce graphique présente l'évolution sur 20 ans du montant des aides aux consommateurs (rouge) et des aides aux producteurs (jaune). On remarque que les aides aux consommateurs ont augmenté continuellement. Cela révèle que l'objectif de la réforme des aides à la pierre de 1977 n'a pas été atteint. L'augmentation n'a pas pu être maîtrisée à la hauteur de ce que la réforme projetait. Cela s'explique d'une manière simple : le revenu des locataires augmente dans des proportions moins élevées que les loyers. Bercy essaie chaque année de trouver des cliquets permettant de maîtriser ces aides. Aujourd'hui, l'APL est tronquée à l'euro inférieur.

Les aides aux consommateurs relèvent pour l'essentiel des prestations aux ménages : 20,5 milliards d'euros y sont consacrées (APL, ALS, ALF, ASH). Ces aides permettent aux locataires (et aux accédants) d'assumer les charges de logement. Dans leur calcul sont pris en compte les revenus, le montant du loyer et la composition familiale. Les 1,3 milliards d'euros restant relèvent de la TVA réduite sur travaux.

Les aides aux producteurs se répartissent en subventions d'exploitation, subventions d'investissement, avantages de taux et en avantages fiscaux (TVA réduite, exonération d'IS, exonération de TFPB, divers). Sur les 19,1 milliards d'euros, 8,8 milliards sont dédiés au logement social. L'analyse de ces aides est complexe. Concernant les subventions – à hauteur de 3,5 milliards environ – elles sont faciles à appréhender. Il n'en est pas de même des avantages de taux (éco-prêt, PTZ...). Si ces aides apportent de l'argent en continu, les comptables l'imputent en début de prêt. Ce n'est donc pas un décaissement mais de l'argent qui va alléger les annuités ultérieurement. Concernant les avantages fiscaux et en particulier l'exonération d'IS et de TFPB, ils ne se voient pas dans les plans de financement. Ces aides sont comptabilisées de manière très particulière, rendant leur analyse complexe.

**Dominique Hoorens** rappelle que ces aides sont des aides bénéficiant indirectement aux locataires. Elles sont toutes employées pour faire baisser les loyers. Ce ne sont donc pas des aides aux organismes.

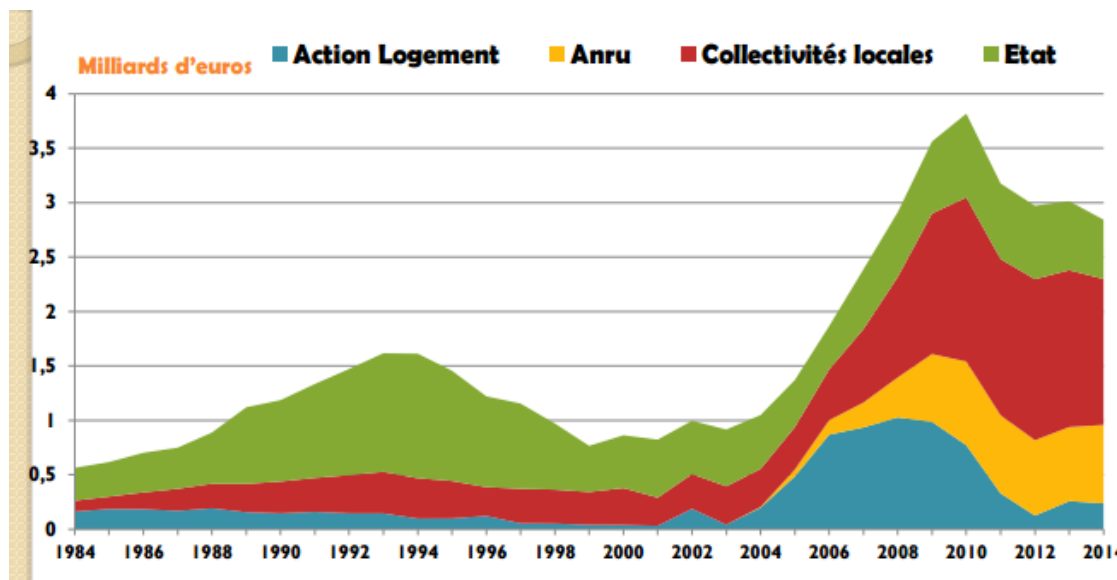
**Graphique 2. Dépense par logement selon les filières et les principaux postes de dépense (euros par an et par logement)**



Source : comptes du logement 2014

Du côté des subventions, le graphique ci-dessous révèle la place croissante des collectivités locales. Les subventions de l'État sont moins importantes sur la période récente qu'au début des années 1990.

Graphique 3. Évolution historique des subventions d'investissement au logement social (+ foncière logement)

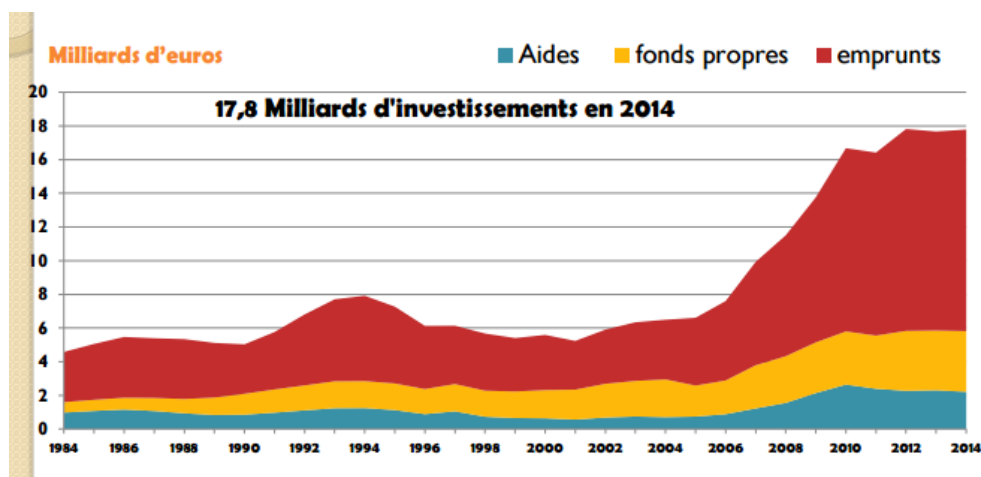


Source : comptes du logement 2014

Le graphique donne l'impression qu'Action Logement ne fait plus grand-chose en propre. En réalité, Action Logement a changé la nature de ces aides : plus de prêts bonifiés sont accordés, que l'on trouve du côté des aides de taux et non des subventions. Il n'est donc pas aisé d'appréhender tout cela.

Du côté des investissements des organismes Hlm et de leur financement, le graphique ci-dessous met en lumière une augmentation progressive des fonds propres et une place très importante de l'emprunt depuis 2009.

Graphique 4. Évolution historique des investissements des organismes HLM et leur financement



Source : comptes du logement 2014

## B. Éléments d'actualité

**Dominique Hoorens** revient dans un deuxième temps sur plusieurs éléments d'actualité. Ces derniers vont modifier différents éléments et touchent aux fonds propres, aux emprunts et aux aides.

## 1. Fonds propres et prêts de haut de bilan

Concernant les fonds propres, la mutualisation HLM vise à améliorer la localisation des investissements.

Par ailleurs, comme évoqué précédemment par la Caisse des Dépôts, une réflexion autour de la mise en place de prêts de hauts de bilan a été engagée. Théoriquement, les comptables pourraient s'y opposer : il s'agit d'un prêt très spécifique qui devient quasiment des fonds propres.

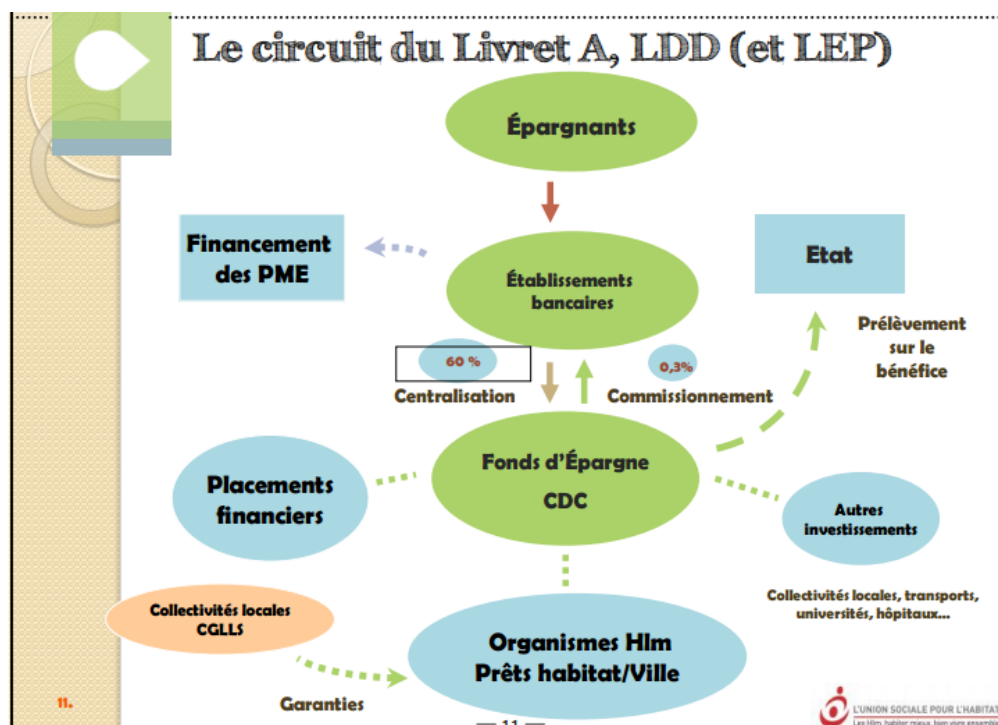
L'idée à l'origine de ce dispositif est la suivante : pour faire de l'investissement, il faut de l'emprunt, des subventions et des fonds propres. Or, l'un des éléments bloquants relève des fonds propres. Il s'agit donc de trouver un système permettant d'apporter des fonds propres et de rembourser dans un deuxième temps le prêt spécifique.

Ce prêt serait géré par un fonds d'épargne et les ressources procurées par la Caisse des Dépôts. Pour **Dominique Hoorens**, il s'agit là d'un apport financier très intéressant. Ce complément de ressources permettrait aux organismes en phase de très forte production ou de réhabilitation d'investir davantage. Néanmoins, **Dominique Hoorens** indique qu'il faudra être vigilant quant au risque d'endettement, qui devra rester modéré.

## 2. L'actualité du Livret A

François Hollande a annoncé lors du Congrès de Montpellier en septembre 2015 une baisse du taux de commissionnement des banques. C'est un sujet complexe mais qui nous intéresse tous : tout le monde ou presque dispose d'un livret, le sujet est aussi important pour les collectivités locales et très important pour le logement social.

Mais comment fonctionne le circuit du Livret A ? Les réseaux bancaires vont centraliser les ressources auprès des fonds d'épargne. En moyenne, ce transfert est de 60%. Sur 400 milliards de dépôt, 240 sont déposés auprès des fonds d'épargne. Les banques sont rémunérées pour cette fonction. Lors du Congrès, François Hollande a annoncé que cette commission des banques serait réduite de 10 centimes, passant de 0,4% à 0,3%. Cela représente pour les organismes HLM une économie de 250 millions d'euros.



Pendant longtemps, les banques considéraient que le taux de 60% était trop élevé : elles souhaitent garder le plus possible de trésorerie. Mais cette position a évolué. Les banques souhaitent centraliser davantage à la Caisse des Dépôts et ainsi faire de la sur-centralisation.

Cette sur-centralisation a pour conséquence l'apport d'une ressource supplémentaire à la Caisse relativement inattendue. Elle pose également un problème dans la mesure où elle amoindrit les marges de manœuvre des fonds d'épargne. Aussi, pour que le système soit opérationnel, il était nécessaire de régler les difficultés posées par cette sur-centralisation. Le taux de commission a ainsi été baissé et un nouveau système a été mis en place afin de limiter les capacités des banques à sur-centraliser.

A court terme, pour les fonds d'épargne, les surliquidités peuvent être gênantes. En revanche, à long terme, il est nécessaire d'avoir des liquidités pour pouvoir prêter.

Un ensemble de règles permet au secteur de disposer de suffisamment d'argent. Par exemple, si les liquidités commencent à diminuer, il est possible de relever le taux de centralisation. A long terme, le système garantit au fond d'épargne des liquidités. Le fond d'épargne a besoin de visibilité et de stabilité pour fonctionner. L'Union est très vigilante sur ce point. Plusieurs points restent encore à débattre.

### 3. Le Fonds National des Aides à la Pierre

Ces dernières années, l'État avait l'habitude de voter les crédits budgétaires et de faire payer les engagements par un fonds de concours alimenté par les cotisations CGLLS des organismes HLM ou via des prélèvements sur les résultats ou les réserves de la CGLLS.

De manière schématique, l'État disait ainsi contribuer pour 400 millions d'euros de crédits de paiement, mais 200 venaient des cotisations des organismes. Pour **Dominique Hoorens**, cela revenait à inscrire dans le temps que la contribution de l'État passerait à 0. Il estime cela insupportable, dans la mesure où le secteur ne peut pas fonctionner en vase clos. A terme, le secteur ne pourrait plus se développer.

La Cour des Comptes a critiqué ce dispositif. Aussi, dans la loi de finances, l'État a mis en place un fonds national des Aides à la Pierre (FNAP) pour rendre les choses plus claires. La création de ce fonds doit être perçue comme une opportunité permettant d'échanger d'une manière concertée sur les aides à la pierre. Mais cela suppose un esprit de confiance et la résolution de deux sujets : la gouvernance de ce fonds et la certitude que l'État continuera à l'abonder. Tout cela reste en discussion. Ce n'est qu'à ces conditions que le fonds pourra avoir une vraie légitimité et être une opportunité pour l'ensemble des acteurs.

### 4. Mutualisation HLM

La mutualisation est un système de péréquation entre organismes qui fonctionne déjà : 220 millions d'euros ont été mobilisés. Le mouvement HLM avait prévu dès 2016 d'augmenter ce montant pour le faire passer à 550 millions d'euros. Il prévoyait également de créer un nouveau produit : le PLAI HLM, une aide destinée à améliorer le niveau de sortie des PLAI.

Mais ces initiatives sont en panne. L'origine de ce coup d'arrêt est mathématique. Le SLS qui devait financer le PLAI HLM est utilisé pour le FNAP. Par ailleurs, face à l'augmentation des cotisations CGLLS, le comité exécutif a pris la décision de geler le dispositif à son envergure antérieure. **Dominique Hoorens** indique que cette décision n'a pas été prise de gaieté de cœur, nombreux étaient les organismes en attente de ces évolutions. Le comité exécutif n'avait selon lui le choix qu'entre des mauvaises solutions : supprimer la mutualisation ; mettre en place une mutualisation au risque que des organismes ne puissent pas supporter la hausse de la CGLLS et des cotisations ; geler le dispositif. Il n'en demeure pas moins que « la mutualisation existe et qu'on souhaite la faire vivre ».

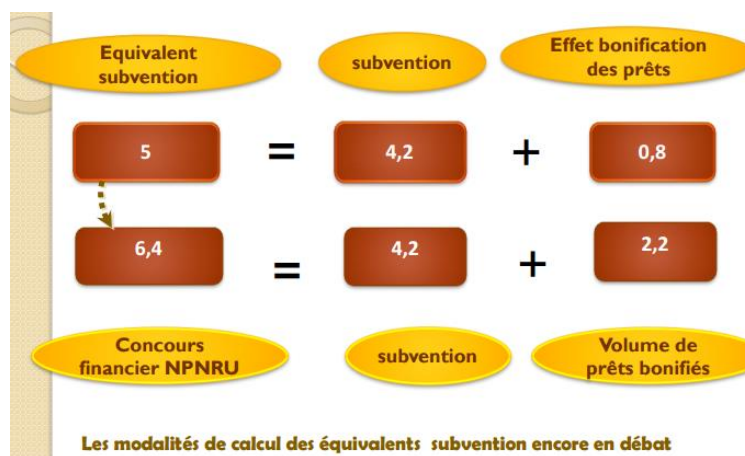
### 5. Lancement du NPNRU

**Dominique Hoorens** rappelle quelques chiffres clés sur le NPNRU : 200 quartiers d'intérêt national, 20 milliards d'euros d'investissement, 5 milliards d'euros de l'ANRU avec le concours d'Action Logement. Du côté d'Action Logement, une nouveauté est à relever : l'octroi de prêts à des conditions préférentielles et non de subventions.

Graphique 5. Le financement du NPNRU

Sur ce sujet aussi, une certaine technicité des financements est à noter.

**Dominique Hoorens** conclut son intervention en précisant que l'Union a une volonté de cohérence et souhaite que les organismes aient le plus de visibilité possible.



### C. Échanges avec la salle

A l'issue de la présentation de **Dominique Hoorens**, les échanges s'engagent avec la salle. **Sylvie Ruin**, directrice de l'habitat et du logement de la Communauté Urbaine d'Arras interroge ainsi Dominique Hoorens sur l'articulation entre le FNAP et la délégation des aides à la pierre. Elle avance que sur les territoires où l'intercommunalité était délégataire, le paysage financier était clair et transparent avec la délégation. Avec le FNAP, elle a le sentiment que les choses seront plus floues. Elle s'interroge donc sur les modalités permettant de maintenir cette transparence. Par ailleurs, elle souhaiterait que Dominique Hoorens apporte des précisions sur le NPNRU.

**Eddie Jacquemart**, président de la CNL, remercie Dominique Hoorens pour son exposé très clair et ses précisions sur le circuit du financement du logement social. Il avance ensuite qu'il faudrait « peut-être mettre des traceurs sur les

financements ». On voit en effet que ce sont les locataires qui contribuent de façon importante, notamment par le financement CGLLS et l'assiette du loyer. Il est rejoint par **Bernard Hofmann**, de l'OPAC de l'Isère. **Eddie Jacquemart** entrevoit un abandon pur et simple des aides à la pierre qui, en tant que représentant des locataires, l'interroge fortement. Il estime qu'il est important d'avoir de « l'argent frais », et donc de ne pas fonctionner en vase clos.

**Dominique Hoorens** indique qu'il n'y a aucune raison pour que le principe de la délégation des aides à la pierre soit modifié. Tous les partenaires sont en effet d'accord pour poursuivre dans la même voie. En revanche, ce qui est important, c'est que ce fonds fasse l'objet d'une gouvernance conjointe entre les représentants de l'État, des collectivités locales et des bailleurs sociaux. L'Union a également fait remonter la nécessité d'une présence de parlementaires. L'enjeu de la gouvernance est fondamental.

Ensuite, concernant la programmation, la volonté est d'arriver à une meilleure coordination avec les acteurs locaux et que des confrontations entre la connaissance du terrain et les moyens financiers aient lieu.

Concernant l'ANRU, l'Union a organisé une journée professionnelle entièrement dédiée à la question. C'est dire si le sujet est complexe. Le graphique proposé par Dominique Hoorens avait pour objectif de mettre en lumière l'évolution de la participation d'Action Logement : des subventions aux prêts bonifiés.

**Dominique Hoorens** rejoint finalement Eddie Jacquemart pour dire que mathématiquement, il est vrai que ce sont les locataires qui participent à tout cela par les loyers.

**Georges Bellour**, directeur de Brest Métropole Habitat exprime ensuite une interrogation : pourquoi dans le même temps augmenter les cotisations et mettre au point un mécanisme de prêts de haut de bilan ?

**Jacques Stern**, président d'Harmonie Habitat à Nantes témoigne des difficultés de son organisme dans le démarrage d'opérations suite à l'annonce de la baisse du taux de commissionnement. L'annonce faite par François Hollande était attendu dans la mesure où cela peut permettre de relancer la construction. Mais les interrogations restent sans réponse, les subventions sont en panne et l'organisme prend le risque de bloquer des opérations.

**Christophe Boscher**, de Saint-Brieuc Agglomération, souhaite mettre l'accent sur un point peu abordé selon lui dans les exposés : les enjeux qui se posent aux collectivités et aux EPCI.

**Bernard Hofmann** revient de son côté sur la question des effets de la réforme du financement. Il y a une différence entre les aides à la pierre et les aides à la personne : ces dernières relèvent d'une aide correctrice théorique, en fonction de la composition des ménages et des ressources. Il rappelle que lorsque l'on remet l'essentiel de la solvabilisation dans les mains d'une aide personnelle, cette aide est fragile et place les ménages dans une situation d'insécurité de long terme, la ressource n'étant pas garantie dans ses effets solvabilisateurs.

**Dominique Hoorens** apporte plusieurs éléments de réponse à ces interrogations. Tout d'abord, il rappelle que l'Union veille à la visibilité et la cohérence. Mais lorsque l'on fait le bilan, ce qui est proposé était assez inattendu et relève d'une bonne nouvelle. Il n'en demeure pas moins nécessaire de rester vigilants quant à la cohérence des dispositifs.

Ensuite, concernant la baisse du taux de commissionnement, un impact rapide de l'annonce faite par François Hollande était attendu. Les débats qui se sont engagés ont conduit à se concentrer sur la problématique de la sur-centralisation avant de pouvoir engager des actions. Il est à présent possible de poursuivre les discussions. **Dominique Hoorens** précise que l'une des demandes de l'Union consiste à transformer la baisse du taux de commissionnement en une baisse de taux pour les nouveaux emprunts, en particulier pour le PLAI. Aucune réponse n'a été donnée sur ce point mais « on espère que cela viendra ».

Pour ce qui relève des aides à la pierre et des aides à la personne, plus que l'efficacité d'un dispositif par rapport à l'autre, la question centrale est celle de la coordination afin que les deux systèmes soient efficaces.

En réponse à l'interpellation sur les enjeux des collectivités, **Dominique Hoorens** indique que leurs difficultés ne sont pas négligées. L'Union est consciente des difficultés du secteur et c'est aussi pour cela qu'elle donne la parole aux collectivités au sein du réseau des acteurs de l'habitat. Il est primordial que les préoccupations des différents acteurs du secteur soient mises en commun.

**Dominique Belargent** interroge pour conclure Dominique Hoorens sur le sens des évolutions en cours : est-on aujourd'hui dans une adaptation logique et nécessaire du financement ou dans un bousculement, un basculement du système ?

**Dominique Hoorens** estime que l'agilité est sur le terrain et ce qui permet la bonne coordination, c'est le terrain. Ainsi, il est nécessaire que les dispositifs nationaux laissent vivre la souplesse locale. A travers le FNAP, il s'agit de mettre un dispositif national à la disposition de la souplesse locale et non l'inverse.

### III. Nouveaux périmètres, nouvelle équation financière des collectivités locales : quelles perspectives pour le financement des politiques locales de l'habitat ?

- **Claire DELPECH**, Responsable finances locales et politiques locales de l'habitat, Assemblée des communautés de France

Une fois encore, beaucoup de sujets sont à traiter et les évolutions sont constantes. Trois paramètres sont à prendre en compte dans une équation relativement complexe : les réformes institutionnelles et leurs effets (achèvement de la carte intercommunale, nouveaux projets de fusions de groupements intercommunaux, nouvelles régions) ; les compétences des collectivités à la suite des lois récentes ; les financements. Ces éléments posent bien sûr la question des effets, notamment sur les politiques de l'habitat.

#### A. Les réformes institutionnelles et leurs effets

##### 1. Panorama général des modifications du paysage institutionnel

Les réformes institutionnelles modifient en profondeur le paysage institutionnel. Plusieurs points peuvent être relevés :

- Des hésitations demeurent quant à la bonne échelle d'intervention, mais les bassins de vie et les bassins d'habitat semblent être un niveau pertinent. Par ailleurs, l'échelle intercommunale bénéficie d'une légitimité forte.
- Le « fait urbain » est nettement valorisé. Il s'agit de répondre aux enjeux du développement des territoires. Une organisation autour des métropoles tend à se dessiner, sur le modèle européen.
- Du côté des régions, l'affirmation d'un pouvoir régional est très claire dans les textes.
- La question de la spécialisation des compétences pour les différents niveaux de collectivités est toujours au cœur des réflexions ; l'enjeu étant de coordonner les actions de chacun des acteurs.

- La région Île-de-France et la nécessité d'un traitement spécifique se pose toujours. La complexité de la situation est telle qu'une journée entière pourrait être consacrée au sujet.
- Concernant l'État enfin, on sent une certaine contradiction dans son positionnement. En effet, d'un côté, il est de moins en moins présent dans les territoires, de l'autre il reste très actif sur le plan prescriptif. Il reste sur une vision très centralisée, relativement déconnecté du local. Il se fait remarquer par une présence en matière de contrôle mais peu dans le conseil et l'accompagnement stratégique.

A cela s'ajoute la recherche d'une optimisation des dépenses publique dans un contexte financier difficile.

## 2. Une transformation de la carte de l'intercommunalité

La carte de l'intercommunalité se transforme. On relève en premier lieu une affirmation des pôles urbains. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 13 métropoles ont été créées. Certaines existaient précédemment, d'autres ont été créées de fait par la loi. 11 métropoles sont de droit commun et 2 ont un statut spécifique.

En parallèle, le maillage urbain se resserre. On a vu les communautés urbaines changer de visage, certaines sont devenues des métropoles, certaines communautés d'agglomération sont devenues des communautés urbaines : « tout le monde est monté d'un cran ». 11 communautés urbaines existent aujourd'hui mais d'ici la fin de l'année, on pourrait en compter 23 nouvelles comme Orléans, Tours, Clermont... Beaucoup de collectivités sont intéressées par une telle évolution.

C'est une question de capacité à faire, mais aussi, dans certains cas, de financements. C'est par ailleurs largement une question de marketing territorial, de statut, pour dire « qu'on fait partie de la liste ».

Du côté des communautés d'agglomération, on en comptait 226 en 2015. Elles sont aujourd'hui 196.

Concernant les secteurs non urbains, on observe un resserrement très important des périmètres des EPCI à la suite de la loi NOTR. On comptait en 2010 2409 communautés de communes, 1842 au 1<sup>er</sup> janvier 2016. A terme, il devrait y en avoir autour de 1500. Le calendrier de ces fusions est le suivant : les schémas sont déposés fin mars, s'en suit une période de discussion jusqu'à l'automne, une adoption des nouveaux périmètres avant la fin de l'année pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2017. 70% des groupements existants sont concernés par des fusions.

Notons que certains regroupements peuvent être très importants. Ainsi, 5 communautés devraient réunir plus de 100 communes ; une cinquantaine devrait rassembler plus de 60 communes. Le cap de la centaine pose bien sûr la question de la gouvernance. Si cette voie est vertueuse en tant que porteuse de plus de coordination, des questions se poseront sur le plan de la réorganisation interne. En somme, **Claire Delpech** avance qu'on est face à un mouvement déterminant pour l'intercommunalité avec un risque de paralysie du fait de changements trop lourds à absorber.

## B. Des compétences renforcées

Cette nouvelle carte s'accompagne d'évolutions dans les compétences.

### 1. Les EPCI

Les métropoles tout d'abord se voient confiées un ensemble de compétences. Celles qui relèvent de l'habitat tout d'abord mais aussi de l'urbanisme, les PLU devenant intercommunaux.

Elles héritent également de compétences en matière de voirie. Cela pose la question de la relation au citoyen. Si l'on remonte cette compétence au niveau communautaire, il faut pouvoir conserver ce lien.

Pour les communautés d'agglomération, de nombreuses compétences sont apportées par la loi : elles vont être les interlocutrices uniques en matière d'aménagement économique et de services publics environnementaux (déchets, eau, assainissement, prévention des innovations...). Si elles ont toujours été très avancées sur ce deuxième point, cela pose des questions d'organisation. Beaucoup d'investissements nouveaux sont à faire.

Les communautés urbaines deviendront compétentes en matière de Plan Local d'Urbanisme, sauf en cas d'opposition de 25% des communes représentant 20% de la population. En ce sens, un travail de pédagogie est à construire dans un délai assez court. Elles seront aussi compétentes en matière de politique de la ville et co-signataires des contrats de ville. Il s'agit là d'une revendication de l'ADCF et de France Urbaine. Cela permettra de coordonner les actions. Pour **Claire Delpech**, il s'agit d'un progrès très important.

De plus, on peut relever une accélération des phénomènes de mutualisation. C'est une incitation du législateur à faire des services communs entre communes et communautés pour plus de performances. Ces actions se développent de façon très importante.

## 2. Les régions et les départements

La carte s'est également éclaircie pour les régions. Elles ont désormais un rôle de chef de file en matière d'action économique et de tourisme. Cela implique de monter une coordination.

Les schémas régionaux seront également moins nombreux. Les schémas élaborés jusqu'alors, peu prescriptifs, se voient remplacer par deux schémas forts : l'un sur l'aménagement des territoires et l'autre sur le développement économique. Ces schémas auront un caractère de plus en plus prescriptif, ce qui change largement la donne et la capacité à agir.

Concernant les départements, la nouvelle carte pose la question de l'échelle intermédiaire. Ils ont perdu la clause générale de compétence (de même que la région), mais il reste possible d'interagir avec les territoires et d'intervenir dans différents domaines par le biais de la contractualisation. L'une des pistes d'évolution possible consiste en une transformation des départements en « Sénat de l'intercommunalité ».

De plus, les départements se sont très fortement recentrés sur le social. On pressent des enjeux forts sur ces questions, notamment concernant l'adaptation au vieillissement.

# C. Une nouvelle équation financière ?

## 1. Les faits marquants

Les collectivités font l'objet d'une ponction de 12,5 milliards d'euros sur la période 2014-2017. Cela représente un tiers des dotations.

Cela n'est pas une surprise en tant que telle : l'Union Européenne a fixé des objectifs de baisse du déficit auxquels la France n'a pas échappé. Pour arriver aux 3%, 50 milliards d'euros d'économie sont nécessaires et parmi ceux-ci, 12,5 milliards relèvent des collectivités locales. Elles subissent donc de plein fouet cette contrainte financière.

Cette ponction intervient dans un contexte de faible dynamisme des assiettes fiscales, de recul des cofinancements, de nouvelles dépenses contraintes (normes, compétences nouvelles), d'une difficile maîtrise des charges de gestion...

Un effet de ciseau se produit qui n'est pas favorable. Le niveau d'épargne des collectivités se dégrade ainsi de façon continue depuis 2011. Cela a un effet indirect sur leur capacité d'investissement.

## 2. Quelles perspectives pour 2016 ? Et après ?

### a) Bloc local

Du côté des freins tout d'abord :

- Si la croissance des dépenses de fonctionnement semble se stabiliser, les charges structurelles occupent un poids croissant. Les nouvelles compétences vont nécessiter pour les collectivités de faire preuve d'une grande créativité pour travailler autour d'une meilleure maîtrise des charges de personnel
- Des effets de recomposition des périmètres sont à craindre : ils peuvent constituer un frein à une reprise rapide de l'investissement du fait d'un effet d'attentisme : « on attend de reposer ses bases ».

Du côté des leviers ensuite :

- Dispositifs de soutien à l'investissement local : 150 millions d'euros sont engagés dans la loi de finances
- La réforme – attendue – de la péréquation

Si les situations restent très diverses, on relève au sein des territoires une volonté de pérenniser les capacités d'investissement, en étant créatifs.

### b) Régions

Les freins :

- Des poids « légers » sur le plan financier au regard des nouvelles compétences qu'elles vont avoir à assumer
- Une forte dépendance vis-à-vis des dotations de l'État
- La nécessité d'un temps de « digestion » des fusions

Les leviers :

- Une incitation à renforcer leur capacité d'intervention et à territorialiser leurs actions
- Un positionnement d'interlocuteur privilégié dans les politiques à conduire ; mise en œuvre et pilotage des conférences territoriales d'action publique

### c) Les départements

Les freins :

- Une évolution vertigineuse des prestations sociales
- Un recul significatif de leur capacité d'investissement (231 euros par habitant en 2005 contre 154 en 2015)

Les leviers :

- La recentralisation de certaines compétences
- Un rôle à jouer en matière de compétence social et d'habitat

En conclusion, on peut relever une timide reprise de la commande publique avec – c'est une hypothèse – un effet budget 2016. En regardant les chiffres en détail, on voit que ce sont les grandes métropoles qui tirent l'ensemble. De nombreuses tensions existent néanmoins pour les collectivités en matière de périmètre, de finances, d'organisation.

L'émergence de nouveaux acteurs (métropoles, régions) et la constitution de bassins de vie plus grands amènera à s'interroger en leur sein.

La situation est en tout cas très troublée et la majorité des indicateurs est dans le rouge. La visibilité fait souvent défaut alors qu'elle est plus que jamais nécessaire.

Faut-il voir là un effet de cycles ou un changement de modèle ? On constate bien que l'investissement est lié à un effet de cycle, les politiques locales de l'habitat s'y inscrivent également, de même que les déséquilibres territoriaux. Néanmoins, l'évolution très forte des institutions constitue une rupture, un changement de modèle. Les contraintes d'économie pesant sur les collectivités remettent également en question leurs prestations et marquent bien un tournant où il sera nécessaire de se partager les ressources en place.

## D. Échanges avec la salle

Les participants adressent divers questionnements à Claire Delpech à l'issue de sa présentation.

**Gaëtan Lazzara**, directeur d'Habitat Marseille Provence, se demande ainsi si les collectivités et l'USH ont développé une réflexion autour des incidences des regroupements en matière d'organismes d'HLM. Des orientations ont-elles été définies au regard du développement incontournable de l'intercommunalité ? **Claire Delpech** indique qu'un mouvement s'organise déjà pour monter à l'échelle intercommunale. Elle avance qu'il y a en parallèle une réflexion à engager sur la granulométrie des organismes HLM. Ce n'est toutefois pas aux collectivités de la conduire, mais cela peut se faire en partenariat.

**Cécile Hagmann**, conseillère technique à l'AORIF revient sur les difficultés qu'ont les organismes HLM à obtenir des garanties d'emprunt, notamment en Île-de-France. **Claire Delpech** avance qu'elle ne connaît pas d'expériences de garanties qui aient donné lieu à un paiement. Il y a bien sûr un enjeu à se saisir des garanties. Du reste, de plus en plus de collectivités garantissent elles-mêmes les emprunts.

**Dominique Belargent** pose ensuite la question de la position des associations d'élus quant à la gouvernance du FNAP et en particulier de l'opportunité d'en faire un lieu de débat sur les aides à la pierre. **Claire Delpech** indique que les collectivités vont faire partie du FNAP. Ce sera d'ailleurs sûrement l'occasion d'apporter au plus près des territoires une réponse en matière d'investissement et de répartition des crédits. L'action des collectivités doit être bottom up et pas top town.

**Guillemette Lescure**, chargée de mission à Lille Métropole Habitat, souhaite savoir si les métropoles qui réfléchissent à la prise en charge des politiques sociales s'inscrivent dans un mouvement plus général et dans quelle mesure cela s'articule le cas échéant avec les politiques de peuplement dans le cadre de la loi égalité citoyenneté. Sur ce point, **Claire Delpech** indique qu'il y a bien sûr une connexion à faire avec les départements.

## IV. Quel(s) financement(s) et quel cadre de développement pour le logement social en Europe ?

- **Laurent GHEKIERE**, Directeur des affaires européennes, l'Union sociale pour l'habitat

## A. Présentation générale

En guise d'introduction, **Laurent Ghékière** précise qu'à force d'être présent à Bruxelles, il a été possible de faire évoluer le FEDER et en particulier le fait que les fonds ne pouvaient être mobilisés pour les centrales nucléaires et la construction de logement. L'opportunité s'est présentée de faire changer le règlement concernant le logement et elle a été saisie.

Les données d'évaluation collectées par les Associations Régionales ont montré que beaucoup d'organismes sont mobilisés pour utiliser ces fonds. Ainsi, 835 projets HLM ont été engagés depuis 2009 pour 211 millions FEDER engagés et 1,5 milliards d'euros investis. Cela a également généré plus de 17 000 emplois locaux. 61 000 ménages HLM sont les bénéficiaires finaux.

L'union Européenne a donc la capacité d'utiliser le logement social comme effet levier mais aussi de toucher les populations en difficulté.

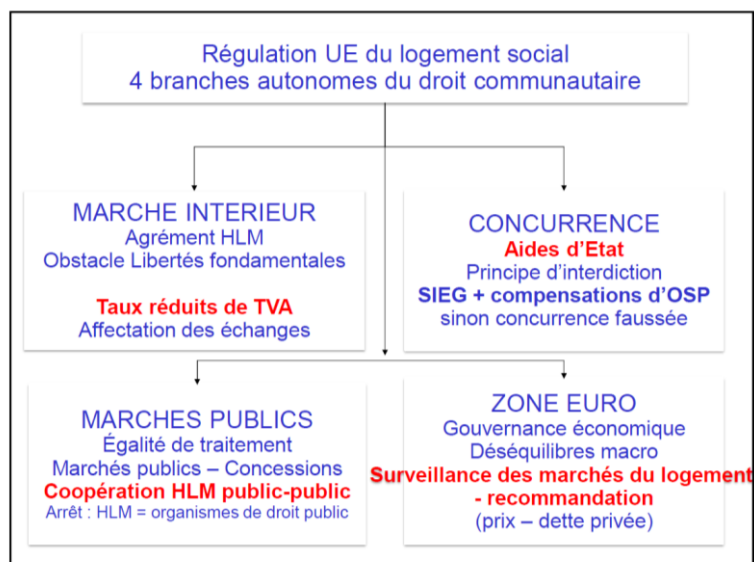
A l'époque, l'ouverture des fonds a été très contrôlée (limitation à 4%). L'impact a été important en matière de performance énergétique des logements réhabilités grâce aux fonds européens. Dans le règlement, il fallait en effet atteindre un gain énergétique minimum. Cela a donc conduit à une amélioration importante de la performance énergétique. 475 millions d'euros ont été utilisés et à terme 150 000 ménages HLM pourraient être concernés.

La France est le premier pays consommateur car les organismes sont bien informés de cette évolution qui a pu être couplée à la solidité du modèle français de financement. Ce dernier a largement fait ses preuves, y compris dans sa capacité à mobiliser des fonds.

Le changement de présidence de la Commission et le plan Juncker ont fait évoluer le comportement de la Caisse des Dépôts et de la Banque Européenne d'Investissement. Le plan a obligé ces deux structures à coopérer et aujourd'hui des prêts de la BEI sont mobilisés et vont au logement social à travers la Caisse des Dépôts.

Pour **Laurent Ghékière**, ce qui est important au niveau européen pour le monde HLM, c'est de participer aux politiques européennes de relance économique. Le logement social est devenu un outil de politique de cohésion qui est par ailleurs montré aujourd'hui comme exemple en matière de rénovation thermique.

Aujourd'hui, quatre branches du droit européen nous impactent. Il y a un gros travail de lobby à faire à Bruxelles.



L'élément clé pour cela est le fait que le logement social est reconnu comme une mission d'intérêt général.

Un élément nouveau dans le triptyque a trait à l'émergence de la gouvernance de la zone euro : cela conduit à une surveillance macro économique de chaque État membre.

La Commission européenne vient par exemple de publier un rapport sur la France qui fait une analyse très critique du fonctionnement du marché. L'encadrement des loyers est jugé trop contraignant et l'explosion des dépenses en matière d'APL est pointée du doigt. La Commission demande ainsi à la France de revoir sa copie.

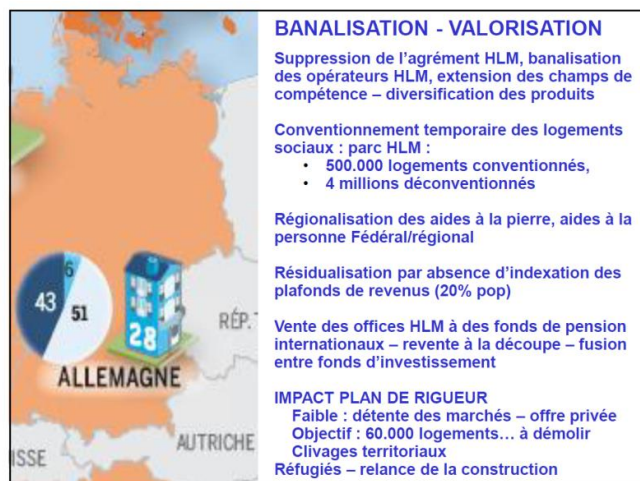
Le cadre européen définit donc des règles de fonctionnement des organismes et des financements. Cela a aussi un impact sur la nature même des politiques conduites en France. L'impact est donc global et le fait de pouvoir participer à cette politique de cohésion renforce la légitimité de notre secteur.

L'un des éléments clés a trait au fait que la révision de la directive des marchés publics a ouvert la capacité de coopération. Cela renvoie au débat sur le tissu des organismes par rapport à la réforme territoriale. Deux formes de coopération très importantes sont ouvertes. La première relève de la coopération au sein de groupes : il devient possible sans passer par les marchés publics de passer des contrats. La deuxième et c'est un des aspects novateurs du texte, permet aux organismes de coopérer sans créer de structure particulière. Ils peuvent se « prêter » des prestations. Cette possibilité est aussi ouverte pour un organisme et d'autres opérateurs pas nécessairement HLM mais qui assurent des missions de nature similaire ou qui prennent en charge un service public qui a des objectifs communs. Actuellement, nous sommes en phase de mise en œuvre de ces dispositions nouvelles.

Un dernier point a trait à la perspective d'une réforme structurelle. Un état des lieux du logement dans l'UE a été réalisé l'an dernier. En France, nous sommes parmi les États membres qui ont un investissement important en matière de logement social. Chez nos voisins, il faut comprendre que ce modèle a été mis en rupture par la crise. Il est aujourd'hui complètement détruit et on est en train de reconstruire autre chose, avec des contraintes nouvelles et sur la base de ciblage plus précis et plus détaillé que le système classique ouvert à tous.

- L'Allemagne

La plupart des grandes villes allemandes ont eu des difficultés budgétaires très importantes à gérer il y a une vingtaine d'années. C'est à ce moment qu'elles ont vu leurs organismes HLM. Les grands Offices Publics comme ceux de Dresde ou de Berlin ont été vendus à des fonds de pension. On voit bien que le système est totalement remis en cause. Néanmoins, avec la crise migratoire, la relance de la production HLM est sur la table.



les niveaux de surloyer atteignent les prix du marché. Les exigences se sont de plus en plus fortes, jusqu'à la taxation des chambres inoccupées.

Quoi qu'il en soit, le cœur du système allemand a disparu et aujourd'hui, la reconstruction passe par des conventionnements temporaires.

- Le Royaume-Uni

La crise économique et financière a supprimé le système. Les aides à la pierre ont été supprimées et le système APL revisité. L'APL en tant que telle a été supprimée.

Par ailleurs le système « pay to stay » conduit à ce que





## - Les Pays-Bas

Le nombre d'opérateurs a été divisé par deux. Il y a également de plus en plus d'attaques sur le logement social : il n'y a pas de plafonds de revenus et le logement « social » n'en est plus vraiment un. Une partie du logement est par ailleurs sortie du service d'intérêt général. Le plan de rigueur de 2012 a conduit à un prélèvement sur les organismes de plus de 1 milliards par an. Un droit à l'achat a également été organisé pour 75% du parc.

## - La Suède

En Suède, le logement social a du être sorti du service d'intérêt général. Il n'y aujourd'hui plus de logement social à part entière.

En France, **Laurent Ghékière** estime que l'on reste à l'abri des perturbations. Le système fonctionne et est en capacité de réagir à des commandes politiques différentes. On reste sur quelque chose de très structuré alors que nos voisins subissent des remises en cause qui créent une certaine fragilité. De plus, en France, la régulation politique est très forte, ce qui serait inimaginable en Allemagne par exemple.



Néanmoins, plusieurs débats stratégiques ne sont pas encore tranchés. Ainsi, quel est le rôle du logement social ? En 2010, le logement intermédiaire ne sera plus un service d'intérêt général. Il y a là une orientation donnée par rapport au recentrage des activités des organismes. Ensuite, le mouvement doit-il conserver sa vocation généraliste pour satisfaire l'objectif de mixité sociale ou faut-il aller vers un ciblage plus spécifique ? Cela supposerait un modèle mais aussi des compétences différentes. La question de la dépendance par rapport à l'État au niveau financier est également posée. Une série d'évolutions sont en cours, mais le modèle n'est pas lisible et il n'y a pas de réflexion claire et ouverte sur ces évolutions. Concernant ensuite la décentralisation, on commence à rattraper le retard accumulé en France. Notons que dans la plupart des pays européens, ce sont les grandes agglomérations qui octroient les permis de construire. Les évolutions sont notables mais la question clé du Permis de Construire reste posée.

Finalement, si l'on résume la situation :

- l'Union Européenne est de plus en plus centrée sur de grands objectifs comme la problématique énergétique
- l'encadrement du droit européen est de plus en plus adapté à nos particularités
- en matière de marchés publics, le nouveau cadre est intéressant pour développer de nouvelles formes de coopération

Il faut en tout cas que le monde HLM repense son modèle par rapport à ces évolutions et ces contraintes : « il nous faut anticiper ».

## B. Échanges avec la salle

---

Les participants réagissent ensuite à la présentation de Laurent Ghékière. Un représentant de Polylogis rappelle que les Pays-Bas et la Suède ont fortement évolué suite à la plainte de concurrents privés quant à la problématique du service réellement. Cela le conduit à deux questions : quels éléments a-t-on concernant les plaintes déposées en France par l'UNPI ? Ensuite, des interpellations ont eu lieu au sujet du PLS, notamment dans les secteurs dits détendus, dans la mesure où le loyer approche voire dépasse celui du privé. Qu'en est-il ?

Sur le premier point, **Laurent Ghékière** avance qu'il s'agit d'un épisode contentieux complexe. Les orientations retenues consistent à introduire un plafond de revenu unique. La Suède n'a pas souhaité rentrer dans ce plafond et a fait le choix de placer tout le secteur HLM hors service d'intérêt général. Concernant les plaintes de l'UNPI, la première a attaqué la globalité du secteur mais n'a pas été retenue par la commission. L'UNPI a donc attaqué deux organismes d'HLM, considérant que ces derniers n'accomplissaient pas une mission d'intérêt général. De la même manière, elle n'a pas été suivie d'effets. Cette plainte n'est de toute façon pas fondée au regard des dispositifs existants et surtout elle n'est pas politiquement correcte dans le débat actuel. La Commission ne souhaite en effet pas ouvrir de débats sur le sujet. **Laurent Ghékière** estime qu'aujourd'hui la Commission n'attaquera pas la France et ne lui demandera pas de rembourser. Néanmoins, « on a un travail à faire en France ». Une région ne pourra pas attribuer de FEDER sans exercer un contrôle.

Par ailleurs, concernant le PLS, il y a un enjeu à clarifier les conditions d'application. Mais là aussi la France est le pays le plus en pointe. Dans le cadre de la réforme du logement intermédiaire notamment, il faudra continuer les efforts, mais il n'y a peu de risque de contentieux comme on peut le voir ailleurs.

Un autre participant aborde la question de la TVA et l'existence d'un texte revenant sur une harmonisation à 15%. La France bénéficie d'un taux réduit, comment sera-t-il maintenu ?

**Laurent Ghékière** avance que la Commission souhaite remettre en cause le taux réduit, elle souhaite un taux normal moindre mais plus de taux réduit ou majoré. L'objectif consiste à unifier le marché intérieur pour fluidifier l'évolution des marchandises. Il s'agit d'un dossier très politique qui ne concerne pas seulement le logement mais aussi le commerce de proximité, les médicaments. La décision devra être prise à l'unanimité, il suffira donc que l'un des États membres pose un veto pour rien ne se fasse. Pour **Laurent Ghékière**, la réforme a très peu de chances d'aboutir.

**Guillemette Lescure**, de Lille Métropole Habitat s'interroge sur l'instruction du FEDER par les conseils régionaux : y'a-t-il un panorama des règles et obligations qui sont celles des bailleurs sociaux ?

**Laurent Ghékière** indique qu'il y a en effet un transfert de compétences. La principale difficulté est liée au fait que les conseils régionaux ne sont pas formés à la maîtrise des contreparties qu'il faut imposer. Aucun FEDER ne peut être octroyé si le règlement d'aide de l'État n'est pas appliqué à la lettre. Il y a par ailleurs une importante diversité entre les régions. Un recensement est actuellement en cours pour appréhender les différentes orientations des régions. D'une manière générale, il y a des choses cohérentes comme l'éco-prêt mais il y a aussi des disparités fortes. Pour **Laurent Ghékière**, c'est la contrepartie de la décentralisation : il faut accepter que les régions aient des priorités différentes. Cela fait partie des missions des Associations Régionales de représenter le mouvement dans la diversité des arbitrages régionaux.

**Dominique Belargent** prend la parole pour indiquer que Laurent Ghékière organise le 29 mars une journée professionnelle sur la coopération public-public comme nouvel outil. Cela peut constituer un excellent outil d'accompagnement des collectivités.

## V. Vivre ensemble et laïcité : questions d'aujourd'hui

- **Jean-Louis BIANCO**, président de l'Observatoire de la laïcité auprès du Premier Ministre

**Jean-Louis Bianco** commence tout d'abord par remercier le Réseau des Acteurs de l'Habitat de l'avoir invité à témoigner des réflexions et travaux de l'Observatoire de la laïcité.

### A. La construction historique de la laïcité

La présentation de **Jean-Louis Bianco** débute par quelques mots d'histoire. En effet, il estime qu'on ne comprend bien la laïcité et certains des débats actuels que si l'on se rappelle de sa construction historique. Tout le monde a en tête la loi du 09 décembre 1905 alors qu'en réalité la laïcité est fille de la Renaissance et des Lumières. Un premier principe en a été posé bien avant 1905 par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui, dans son article 10, indique que l'on a la liberté de manifester ses convictions et que nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre établi par la Loi. Et l'article 4 précise que la liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui.

C'est donc la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui pose pour les opinions, quelles qu'elles soient, ce principe de liberté. On a également, au cours de la Révolution française, un début de séparation de l'Église et de l'État avec le mariage civil ainsi qu'un décret peu connu de 1795 qui précise que nul ne peut être forcé de contribuer aux dépenses d'un culte, principe qu'on retrouvera dans l'article 2 de la loi de 1905.

Celle-ci est issue d'un long travail parlementaire qui a donné lieu à des débats de très grande qualité dont on doit rappeler les deux articles essentiels. L'article 1 stipule : la République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. L'article 2 précise que La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. Elle ne les reconnaît pas signifie qu'il n'y a pas de religion d'État et non qu'elle ignore les religions.

Les mots laïcité ou encore laïc ne figurent pas dans la loi. C'est la Constitution du 27 octobre 1946 repris ensuite dans la Constitution du 4 octobre 1958 qui proclamera que la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. « Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. ».

Durant tout l'après seconde guerre mondiale, la question centrale est celle de l'enseignement privé surtout catholique. Avec une série de lois, notamment la loi Debré de 1959, la tentative avortée d'Alain Savary en 1983 d'instaurer un service unifié laïc de l'Éducation nationale, avec enfin en 2009 la loi Carle qui oblige les communes dont les enfants sont scolarisés dans des établissements privés hors de leur territoire, à contribuer à financer ces écoles s'il n'y a pas d'établissements publics dans la commune d'origine.

Et le 18 septembre 1989 commence une nouvelle phase dans l'histoire des rapports entre le fait religieux, les croyances, la République et la Nation : l'affaire du foulard de Creil. Le principal d'un établissement interdit l'accès au cours à trois jeunes filles musulmanes parce qu'elles portent le foulard. L'avis rendu par le Conseil d'État précise que le port du foulard n'est pas incompatible par lui-même avec la Laïcité à condition qu'il ne soit pas ostentatoire ou revendicatif. Mais cela n'épuise pas le débat qui se prolongera pendant plus de 10 ans jusqu'à la mission parlementaire de 2003 présidée par Jean-Louis Debré, puis la commission Stasi. Toutes deux concluent à la nécessité d'une loi. La loi du 15 mars 2004 interdit le port de signes ou de tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

Puis, la loi du 11 octobre 2010 interdit la dissimulation du visage en public et donc le port du voile intégrale. Le fondement de cette interdiction n'est ni l'égalité homme/femme, ni la laïcité mais l'ordre public, fondement juridique plus solide.

## B. Qu'est-ce que la laïcité ?

---

**Jean-Louis Bianco** rappelle tout d'abord que l'on a tendance à dire qu'il est « compliqué » de définir la laïcité. Il estime pourtant tout à fait possible d'en donner une définition simple et compréhensible.

La laïcité constitue un principe d'organisation de notre vie collective. Elle n'est pas une option. On n'est pas laïc ou croyant, on est laïc et croyant (ou athée ou agostique). La laïcité n'est pas une religion. Elle repose sur trois fondements qui rejoignent les termes de la devise républicaine.

La laïcité est une liberté, c'est une conquête de la liberté : principe à rappeler avec force au moment où les débats sur la laïcité mettent plutôt en avant des interdits. La liberté en tant qu'elle est liberté de croire ou de ne pas croire, la liberté de changer de religion, la liberté de pratiquer sa religion, dans les limites du respect de l'ordre public et sans porter atteinte à la liberté d'autrui. **Jean-Louis Bianco** rappelle que cette liberté de conscience, y compris la conscience de ne pas croire, comme la liberté d'expression ou encore la liberté syndicale ne s'exprime pas seulement dans le domaine privé : elle peut s'exprimer dans l'espace public, avec les mêmes limites.

Le deuxième pilier est lié au principe d'égalité. La loi de 1905 vise la séparation entre l'Église et l'État. Il en découle la neutralité de l'État, des collectivités locales et des services publics. Cette obligation s'applique à tous les agents publics : aucun agent public ou chargé d'une mission de service public ne doit manifester ou même laisser transparaître ses convictions (religieuses, politiques...). Cela donne la garantie aux usagers qu'ils seront traités à égalité. Cette obligation s'applique aux agents et non aux usagers, à l'exception des élèves de l'enseignement public.

Le troisième pilier est la fraternité. Nos différences sont une richesse, à condition qu'elles soient rassemblées dans la citoyenneté, que nous soyons citoyens à égalité de droits et de devoirs, ce qui au fond est la fraternité. On parle souvent de « vivre-ensemble ». Régis Debré trouve cette expression totalement insuffisante. Nous devons « nous faire ensemble, avec nos différences, et fabriquer du commun ».

La laïcité s'exprime différemment selon les espaces, ce qui est parfois difficile à comprendre. On distingue l'espace privé ; l'espace administratif celui de l'État, des collectivités, où agents publics, agents privés en charge d'une mission de service public sont soumis à la neutralité ; l'espace social où on travaille ensemble, où la liberté de conscience y est garantie sous réserve d'absence de prosélytisme, de respect des règles d'hygiène et de sécurité, de la bonne marche de l'entreprise ou de l'association. Et l'espace partagé, espace public, commun à tous où la liberté de conscience est garantie dans la limite du respect de l'ordre public.

Mais comment peut-on faire vivre la laïcité ? Le Ministre de l'Intérieur a exprimé le fait que la laïcité n'a pas à se durcir mais qu'elle doit être appliquée fermement. C'est la raison pour laquelle l'observatoire de la laïcité appelle dès le début – il a été installé en 2013 – à un immense effort de formation. Dans cet esprit, il a publié 4 guides : pour les collectivités locales, l'entreprise privée, les structures socio-éducatives, les hôpitaux publics.

## C. Ce qui se joue derrière la laïcité

---

On parle d'un retour de Dieu ou du fait religieux. Il est en effet devenu plus visible, parfois beaucoup plus visible dans l'espace public, d'abord pour ce qui concerne l'Islam. Il s'instaure une peur de l'Islam alors que l'immense majorité de nos concitoyens musulmans vivent leur religion dans le respect des lois de la République et des règles de laïcité. La liberté de religion implique de critiquer toutes les religions et croyances, toutes les croyances, dans les limites fixées par la loi à la liberté d'expression, c'est-à-dire sans diffamation, sans injures. Il faut partir des faits : les actes antisémites, antichrétiens, antimusulmans doivent tous être condamnés et sanctionnés.

Il y a néanmoins des pressions communautaristes qui ont tendance à s'accroître, et auxquelles la République doit répondre : elle doit sanctionner tout comportement ou tout propos contraire à nos lois. L'Observatoire doit rappeler que ce qui compte, c'est le respect des lois de la République.

Le conseil français du culte musulman a adopté fin 2015 un manifeste dans lequel il précise que le pacte républicain constitue le socle sur lequel est bâtie notre société, et qu'aucune considération religieuse, philosophique ou idéologique ne doit venir remettre en cause l'adhésion que chacun lui porte. Ce manifeste rappelle l'attachement des musulmans aux valeurs de la laïcité et au respect de ses règles.

**Jean-Louis Bianco** indique que beaucoup de nos concitoyens sont choqués par le port du foulard, problématique au regard du droit des femmes. Des travaux de recherche montrent cependant que les motivations du port du foulard sont hétérogènes. Il estime qu'il faut éviter collectivement de sombrer dans la phobie du foulard qui serait l'antichambre de graves dérives : cela aboutit à des tensions graves dans une société elle-même en difficulté. Ces tensions croissantes tiennent au fait que nous avons une perte de sens, un affaiblissement des idéologies, des difficultés objectives de ségrégation, de discrimination, d'emploi, de logement...

Ces difficultés sont manifestes et aboutissent à un climat de pessimisme fort, notamment dans notre pays. Un récent sondage indique qu'à la question : peut-on faire confiance à quelqu'un qu'on ne connaît pas, la réponse est non à 79%. Cela renforce la nécessité de maîtriser le débat public, de nommer les choses et de combattre avec sagesse et discernement les comportements contraires aux lois de la République.

En somme, **Jean-Louis Bianco** estime que nous avons besoin d'un gigantesque effort de débat, de formation et d'information (qui est enfin en cours) mais aussi d'une réorientation profonde de nos politiques publiques. Ce n'est pas la laïcité ni la République qui vont régler les problèmes très graves que la France doit affronter. Jaurès le disait en 1904 : « La République doit être laïque et sociale, elle restera laïque si elle sait rester sociale ».

## D. Échanges avec la salle

---

**Jean-Louis Bianco** réagit à plusieurs interventions de la salle.

Il est en premier lieu interrogé sur la « marge » entre neutralité et discrimination, au regard des exemples qu'il a cités. Il rappelle que toute discrimination est interdite à l'embauche, quel que soit l'employeur : collectivité publique, organisme chargé d'une mission de service public, associations, entreprises... L'espace que l'on appelle public est un espace où sous réserve de ne pas provoquer, de ne pas troubler l'ordre public, l'allure et la tenue sont libres. Si l'on ne peut pas interdire telle ou telle tenue, on peut et on doit rester vigilant sur un comportement de prosélytisme, d'agressivité, voire de provocation. **Jean-Louis Bianco** avance qu'il faut faire respecter la loi. Il y a discrimination dès lors que l'on traite les religions différemment.

Il revient ensuite sur une intervention portant sur le financement des lieux de culte. L'observatoire de la Laïcité n'a pas délibéré sur cette question, il fait donc part de son point de vue personnel. Une délégation du Sénat a travaillé sur cette question, a auditionné l'observatoire et **Jean-Louis Bianco** en partagé les conclusions. Quelle est la situation actuelle ? Les lois successives ont apporté des aménagements et des amendements avec l'article de la loi de 1905 selon lequel « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». La loi permet aujourd'hui à une mairie, si elle le souhaite et sous le contrôle du juge, de conclure un bail emphytéotique, ce qui peut représenter un avantage financier important. La loi permet aussi en principe dans une agglomération en développement à une collectivité de garantir des emprunts. Mais elle permet aussi quelque chose qui peut paraître assez hypocrite et compliqué qui consiste à subventionner la partie culturelle d'un lieu cultuel (exemple : entretien des Églises et des chapelles). Ainsi, on peut financer un édifice religieux, quel qu'il soit. Ce n'est pas satisfaisant au regard d'une interprétation stricte de la loi de 1905.

Trois options sont possibles sur cette question. La première relève d'une position laïque intégrale : les fidèles n'ont qu'à financer eux-mêmes leurs lieux de culte. L'autre extrême consiste à dire que l'on prend acte d'un retard historique relatif à la présence du culte musulman et l'on fait une exception pour le financement de ce culte. Pour **Jean-Louis Bianco**, la première option fragiliserait un compromis qui n'est pas satisfaisant mais qui fonctionne tandis que la seconde n'est pas acceptable dans la mesure où elle serait attentatoire au principe de laïcité. Il prône une position intermédiaire, consistant à prolonger le système existant, qui bien que « bricolé », fonctionne de fait puisque, même s'il manque encore des lieux de culte musulman, il s'en est créé environ 2500.

**Jean-Louis Bianco** est également interrogé sur l'association Coexister. Il indique avoir rencontré ses fondateurs, cinq jeunes porteurs d'une démarche très intéressante. A cinq, un athée, un agnostique, un catholique, un juif et un musulman, ils ont réalisé un tour du monde incitant à la reconnaissance et au dialogue « inter-convictionnel ». Ils ont entrepris la même démarche dans les collèges et les lycées et ils ont actuellement le projet, qui intéresse certaines municipalités, d'organiser une nuit de la laïcité et du vivre ensemble. Les communes qui le souhaitent pourraient décider de l'ouverture de lieux symboliques comme les Mairies mais aussi les Églises, les temples, les mosquées, les temples maçonniques... Pour **Jean-Louis Bianco**, cette association a fait l'objet de mauvais procès. La laïcité mérite mieux. Ce que fait Coexister lui semble tout à fait important, surtout que ce sont des jeunes qui parlent à des jeunes.

**Jean-Louis Bianco** revient ensuite sur les enjeux posés à l'école. Le gigantesque effort de formation et d'information commence à l'école et des pas très importants ont commencé à être franchis depuis plusieurs années. **Jean-Louis Bianco** évoque notamment la charte de la laïcité à l'école, qui doit être affichée dans tous les établissements scolaires publics et, c'est un souhait, dans les établissements sous contrat. Selon lui, « tout doit être approprié, commenté, discuté ». Une des tâches de l'observatoire est d'observer ce qui se passe, ce qui fonctionne ou non. Il y a en effet beaucoup d'initiatives très intéressantes d'établissements et d'enseignants pour aborder ces questions. D'autres initiatives gouvernementales sont importantes telles que l'enseignement moral et civique redéfini, la formation (initiale et continue) des professeurs à l'explication laïque contextualisée des faits religieux, le développement d'outils à disposition du corps enseignant aidant par exemple à distinguer le savoir et le croire en Histoire, ce qui est fondamental. Ce n'est pas une tâche facile, d'autant que les enseignants ne sont pas tous armés lorsqu'ils ont à faire face à des contestations. Le Ministère indique que près de 300 000 enseignants ont déjà été formés : nous sommes sur un changement d'échelle dans ce domaine.

**Jean-Louis Bianco** indique par ailleurs se refuser, comme beaucoup, à qualifier la laïcité. Lui accoler un adjectif, c'est la tirer à soi, qu'on la qualifie d'ouverte, fermée, de combat, libérale... il y a derrière l'appropriation d'une vision. En revanche, le débat est parfaitement légitime en démocratie et dire la laïcité qu'on voudrait, ce n'est pas dire la laïcité telle qu'elle est. Il y a par exemple un débat légitime entre certains qui voudraient une extension de la laïcité dans l'espace public (interdiction des signes religieux dans l'espace public) ou pour les usagers des services publics, alors que d'autres la refusent.

Sur une question concernant le statut des personnels des organismes Hlm au regard de la neutralité, **Jean-Louis Bianco** précise que le service public, qu'il s'agisse d'une collectivité publique, d'une délégation de service public ou d'une mission de service public est tenu à une neutralité absolue. Cette neutralité n'est pas liée au fait d'avoir contact ou pas avec le public : elle concerne tous les agents. Ceci n'interdit pas à une entreprise privée de fixer des règles apportant des restrictions à l'expression de ses convictions religieuses ou autres.

## VI. Le vivre ensemble au quotidien : regards croisés d'acteurs

- **Catherine ARENOU**, maire de Chanteloup-les-Vignes, 1ère Vice-présidente de l'Association des Maires Ville et Banlieue de France
- **Pascal BARBOTTIN**, directeur général de PATRIMOINE SA Languedocienne
- **Bernard DOMART**, directeur général d'Oise habitat
- **Aïcha SISSOKO**, directrice de l'AFAVO, Association des femmes africaines du Val d'Oise

Les participants de la table-ronde sont tout d'abord invités à réagir aux interventions précédentes et à faire part de leur point de vue. **Aïcha Sissoko** indique que dans le contexte actuel, si nous avons tant besoin de revenir sur la définition de la laïcité comme l'a fait **Jean-Louis Bianco**, c'est que « personne ne sait plus où il en est ». La conséquence est que les associations « sont là pour éteindre le feu, on est les pompiers ». Elle estime que le sens n'est plus au rendez-vous dans notre quotidien, tout est suspecté aujourd'hui. Elle cite un exemple d'incompréhension de la part d'adolescents de nationalité différente. « Il est pourtant important de ne pas céder à la panique ».

**Bernard Domart** estime que sur le terrain, il manque la pédagogie et le sens apportés par **Jean-Louis Bianco**. Selon lui, il est nécessaire de prendre le temps, avec les personnels de l'organisme Hlm, de se donner les moyens pour travailler, échanger, se former, démultiplier ce type de rencontres, afin de briser le silence et amener les acteurs à en parler sans avoir peur de « déraper ». Les véritables questions de la gestion quotidienne sont difficilement abordées. « On est face à des bouleversements qui vont s'accélérer et on a du mal à en comprendre le sens et à partager sur ce sens ».

Comme Bernard Domart, **Pascal Barbottin** fait partie du groupe de travail de l'USH qui développe une note sur le cadre d'action et le cadre juridique de ces questions. Il se dit très heureux d'entendre parler d'action de terrain car c'est bien ce à quoi on est confronté aujourd'hui. La décennie qui s'est écoulée a vu l'émergence de nouveaux conflits avec les personnels, les habitants. Ces conflits nuisent à l'ordre public et à la liberté de chacun, y compris parfois la liberté de se déplacer dans les quartiers. La multiplication de ces situations nouvelles oblige à une réflexion nouvelle sur les métiers des acteurs de terrains. L'expérience d'autres secteurs d'activité dont rend compte l'observatoire de la laïcité peut nous permettre de doter nos personnels d'une boussole.

Pour **Catherine Arenou**, il y a la laïcité pensée, réfléchie, normée et la laïcité vécue. Or le mot n'est pas le mieux compris sur le terrain. Elle avance que sur un territoire comme le sien – Chanteloup-les-Vignes – qui compte 70 nationalités, on ne l'explique pas. Il est nécessaire de s'appuyer sur autre chose, et en particulier la tolérance, le respect, à travers l'égalité homme-femme, par exemple. Chercher à expliquer pendant des heures à un religieux le mot « laïcité » ne permettra pas d'améliorer le vivre ensemble. L'objectif finalement consiste à n'être ni angélique, ni dans les contraintes permanentes, à faire référence à des valeurs communes, le respect de l'égalité homme-femme, le respect des convictions religieuses...autant de choses délicates à tenir, et selon **Catherine Arenou**, de plus en plus difficiles à tenir.

**Bernard Loche** invite Catherine Arenou à revenir sur l'évolution qu'elle a pu constater dans sa ville. **Catherine Arenou** indique avoir vu depuis deux ou trois ans les positions et les attitudes se rigidifier très nettement. Les deux événements dramatiques de 2015 ont fait prendre en compte beaucoup plus violemment à une grande partie de la population que

les choses avaient bougé. Ils ont été les lieux du « oui, mais », apparu notamment chez les enfants qui ne font que réinterpréter ce qu'ils entendent de la part de leurs parents. « Ce oui, mais » devenu intolérable a conduit à la nécessité de s'engager vers un re-partage de la tolérance. Les événements de novembre ont aussi mis en exergue pour certains parents les dérives que vivaient leurs enfants et sur lesquelles ils n'avaient pas mis de mots. Ils se sont présentés comme des témoins inquiets de l'évolution de notre société.

**Catherine Arenou** précise que cela a incité à mettre en place un certain nombre de réflexions et d'actions communes, dans le cadre de la réussite éducative, autour des parents inquiets et d'enfants qui n'entendaient plus qu'un seul son. On ne peut inculquer brusquement la laïcité à des gens qui en sont très loin lorsqu'ils arrivent. Comment sans rien renier, comprendre la culture de l'autre et l'amener doucement à découvrir et intégrer ces valeurs qui sont nouvelles pour lui. Nous avons des retours très positifs de la part de l'Education nationale. Les questions restent en tout cas difficiles à traiter en tant qu'élus : par exemple, le voile n'est pas autorisé à l'école alors qu'il pourra l'être au sein d'un club de football, le Maire ne pouvant intervenir sur ce point.

**Bernard Loche** invite Aïcha Sissoko à régir sur la question de l'égalité homme-femme et du travail qui peut être réalisé en direction des familles. **Aïcha Sissoko** dit rejoindre Catherine Arenou. Pour elle, l'avenir passera par les enfants, ce sont eux qui font société demain. Un projet a ainsi été développé concrètement sur la ville d'Argenteuil : les enfants deviennent les « éducateurs » de leurs parents et des livres constituent un support à ces actions. **Aïcha Sissoko** avance aussi s'appuyer fortement sur les femmes. Il ne s'agit pas d'écarter les hommes mais les femmes restent des piliers de l'éducation. Des groupes de parole de femmes sont ainsi organisés : il faut du temps, de la pédagogie, de l'esprit de tolérance sans rien concéder, reformuler les choses en matière de laïcité ou d'égalité homme-femme, pour qu'elles puissent être entendues par tout le monde.

**Pascal Barbottin** avance qu'il y a là « presque un nouveau métier dans nos organismes, qui consiste à comprendre puis agir ». C'est en tout cas le premier axe que Patrimoine SA Languedocienne a fixé pour son personnel. La répétition des incidents (refus d'intervention dans les logements ; femme intégralement voilée accompagnée de son mari, ce dernier refusant de s'adresser au personnel féminin ; réunions d'associations pour le droit des femmes perturbées par des hommes du quartier refusant que ce type de manifestation se tienne...) qui ne sont toutefois pas quotidiens, invite à les analyser et à les comprendre. Il faut aussi acculturer le personnel confronté à ces situations sans y être préparé, les poncifs matraqués en continu par les médias n'étant pas toujours justes.

L'organisme a mis en place un certain nombre de choses : sollicitation d'un intervenant de l'EHESS pour intervenir auprès de personnel de proximité et essayer de démêler ce qui est propre aux différentes cultures et ce qui relève du fantasme ; mise en place de procédures pour gérer les situations agressives qui peuvent se présenter ; mise en place d'un référent prévention sécurité ; coordination par une direction des partenariats ; instauration d'un contact plus fréquent avec les élus, l'Etat, le tissu associatif. Le plus important pour **Pascal Barbottin** consiste à soutenir l'ensemble des personnels dans un sens bien exposé, et à les accompagner à l'aide d'un corpus de textes précis, applicables et devant s'appliquer. Il importe qu'il n'y ait pas de faille entre les intervenants, tous doivent agir et parler dans la même direction.

**Bernard Domart** avance que personne n'a vu arriver ces évolutions. Beaucoup d'organismes essaient de mettre en place des moyens, de trouver des solutions. Creil est un bassin de vie qui a souffert. Auparavant, quand des difficultés se présentaient, un dialogue pouvait se tenir, de type syndical, assez structuré et des solutions étaient trouvées. Les entreprises ont fini par fermer et à présent, la majorité des locataires travaillent à Roissy, dans les métiers du service, beaucoup moins structuré. Les contacts avec eux relèvent plutôt de la sphère individuelle. **Bernard Domart** fait le constat que depuis deux ans, les relations se sont tendues, une minorité provoque de chaque côté et le manque de dialogue est criant. Aujourd'hui, lorsqu'il y a des difficultés interrelationnelles, le bailleur est d'emblée convoqué, il n'y a plus d'échanges. Les plaintes à l'organisme pour troubles de voisinage ont considérablement augmenté.

Le rôle des femmes est en effet important. **Bernard Domart** avance que la population masculine est relativement absente lorsqu'il s'agit d'échanger. Lorsque des problèmes sur le terrain se présentent et que des réunions sont organisées, ce sont en priorité les femmes qui viennent.

Il y a globalement un sentiment d'abandon. Les services publics et les commerces se sont retirés. Il y a également un problème de petite délinquance. Pour **Bernard Domart**, ce qui fait le problème du vivre ensemble, c'est le fait que les gens ont le sentiment qu'on n'intervient pas sur la petite délinquance. Beaucoup repose sur les gardiens, le milieu familial jouant de moins en moins son rôle d'équilibre, ces derniers deviennent alors garants du lien social.

L'organisme essaie de s'appuyer sur les entreprises et les prestataires de service, pour l'insertion professionnelle des jeunes en particulier. Il s'engage également dans des actions en partenariat avec les associations de femmes et avec les écoles.

Une autre question concerne le développement de demandes de regroupement par nationalité voire par « ethnie ». Faut-il aller dans ce sens ou s'accrocher au principe de mixité sociale dont la mise en œuvre est délicate et la réalité est à démontrer.

Pour **Catherine Arenou**, les situations décrites posent le double enjeu de la démarche à conduire : développer des politiques communes qui replacent au centre des quartiers les éléments de la République qui se déclinent ailleurs et en même temps, ne pas enfermer les populations dans ces quartiers sous le prétexte de donner accès à tout. Elle souligne l'importance d'objectifs communs entre ville et bailleurs qui sont confrontés à des comportements de grande rigidité. En ce qui concerne la ville de Chanteloup le message est clair, et il est redit régulièrement : élus, agents, prestataires, c'est la stricte neutralité. Par contre, l'habitant reçu, c'est l'habitant qui vient avec ses caractéristiques et qui, tant qu'il ne fait pas de prosélytisme évident est reçu en tant que tel.

A partir des différentes interventions, **Aïcha Sissoko** dit avoir retenu plusieurs points sur lesquels son association intervient. Le sentiment qui prévaut est que la tolérance n'est plus au rendez-vous entre les voisins, « la moindre petite chose peut brûler ». Elle indique que lorsque c'est possible, l'association sert d'interface entre populations et institutions, et entre populations. Elle essaie d'être inventive, par exemple en parrainant des jeunes afin qu'ils trouvent un emploi, ce qui constitue un excellent lien avec les familles. Une autre réalité est l'isolement des personnes âgées. Aussi, les échanges entre personnes âgées et jeunes sont favorisés. Une grand-mère est ainsi devenue « grand-mère de cœur » de plusieurs enfants.

Les différentes interventions suscitent plusieurs réactions de la salle.

**Jean-Louis Bianco** souligne l'intérêt des constats exprimés et la justesse des propos tenus. Selon lui, ils apportent également des raisons d'espérer car ils montrent l'importance et l'ampleur des actions conduites. Il indique que l'observatoire est prêt à être aux côtés de tous ceux qui s'engagent sur ce terrain.

**Dominique Belargent** interroge en premier lieu **Aïcha Sissoko** sur la façon dont la laïcité est abordée, à partir de quels mots et selon quel registre.

**Aïcha Sissoko** indique que les personnes avec lesquelles l'association travaille sont en majorité de confession musulmane. Lorsqu'elles arrivent en France, une partie d'entre elles n'a jamais été scolarisée et ne comprend pas le Français. Aussi, la première étape est de passer par les langues des pays d'origine. La laïcité est alors expliquée comme étant une question de liberté, posant dès lors la question de ce qu'est la liberté : pouvoir me lever quand je veux, faire ce que je veux. Des exemples très terre à terre sont fournis et traduits dans différentes langues. Il est également précisé que la laïcité n'est pas à l'opposé de croire, on a le droit de croire et de ne pas croire. L'association utilise par ailleurs des codes couleurs pour exprimer différentes choses. Par rapport à l'école par exemple, un système a été mis en place dans le cahier de correspondance : lorsqu'un mot s'accompagne d'une pastille verte, cela signifie qu'il s'agit d'une

information ; orange désigne une information importante mais pas urgente ; le rouge signifie qu'il faut s'informer le plus rapidement possible. Ces codes ont aussi été utilisés pour travailler au niveau de la parentalité, de même que pour la liberté, ce qui est autorisé, ce qui ne l'est pas.

Cela permet de se rendre compte que certaines valeurs sont universelles. Les travailleurs sociaux sont également invités à ne pas faire d'amalgames : ainsi ce n'est pas parce qu'existe la polygamie, que les femmes n'ont pas de droits ou encore qu'il y a de la violence conjugale. Des évaluations sont aussi mises en place, sur ce que ces actions apportent aux personnes, à l'aide de smileys.

**Damien Salvignol** (EFIDIS) avance qu'aller au contact des locataires, cela nécessite d'importantes ressources humaines. Au sein d'EFIDIS, il y a 5 développeurs de quartier pour 50 000 logements. Ces dernières ne peuvent être partout. Aussi, il souhaiterait savoir quels sont les moyens engagés, la part des dépenses permettant d'arriver à ce bien vivre-ensemble.

**Bernard Domart** dit avoir fait un pari. Lorsqu'il est arrivé à la tête d'Oise Habitat, en 2004, 300 logements étaient vacants. Aujourd'hui, ce chiffre est de 0. L'une des volontés consistait également à maîtriser les impayés et nous avons recruté pour faire face à ces questions. Une cellule qualité de services a également été créée, rattachée à la direction générale. Lorsque des lettres arrivent, elles sont pointées et là où des problèmes se présentent, les assistantes sociales se rendent au domicile des personnes pour essayer de comprendre les difficultés qui se posent. Par ailleurs, une personne dédiée aux problèmes de voisinage a été recrutée : elle engage le dialogue avec les locataires, essaie de trouver un compromis. Il fait également une réunion chaque mois avec le personnel de terrain. Des budgets de 2 à 3000 euros sont alloués aux responsables de secteur pour régler différents problèmes. Financièrement, il est vrai que cela coûte plus cher, mais dans le même temps, il n'y a plus de vacance et un recul des impayés. **Bernard Domart** avance toutefois que cet exemple ne peut sans doute pas être reproduit partout.

**Pascal Barbottin** indique que l'un des premiers moyens d'action consiste à faire en sorte que la circulation de l'information soit très bonne sur tous ces sujets. Ensuite, chaque agence est pilotée par un responsable d'agence et un adjoint, des conseillères en ESF ont été introduites depuis plusieurs années et un poste de référent a été créé. Pour faire face à l'exclusion de certaines personnes de la République, un réseau de partenaires a été constitué : cet éco-système d'acteurs sociaux permet d'apporter des réponses conjointes, il n'y a pas besoin de créer des structures très lourdes.

**Emmanuel Bouet** (USH Bourgogne) suggère qu'une ligne soit ajoutée au dispositif de mutualisation existant au sein du Mouvement Hlm qui permettrait de financer le développement de ces nouveaux services et le temps nécessaire à animer cet éco-système.

Une question de **Christine Combastel** (Grand Poitiers) à propos de la tension constatée entre les principes de mixité sociale et les souhaits exprimés par certains demandeurs de regroupement affinitaire permet à **Catherine Arenou** d'exprimer son souhait de politiques d'attribution qui ne favorisent pas le repli sur soi de personnes qui se définissent comme membres d'une même communauté.

## VII. Le vivre ensemble : quels défis, quelles actions ?

- **Agnès LE BRUN**, vice-présidente de l'Association des maires de France, maire de Morlaix
- **Marie-Noëlle LIENEMANN**, vice-présidente de l'Union sociale pour l'habitat, sénatrice de Paris

Suite aux interventions précédentes, **Bernard Loche** interroge tout d'abord Marie-Noëlle Lienemann sur certains constats exprimés dans la table-ronde précédente : la perte de sens, le sentiment d'abandon...

**Marie-Noëlle Lienemann** se dit tout d'abord frappée par les difficultés à « mettre des mots » sur les difficultés que l'on rencontre dans le domaine du vivre-ensemble et de la laïcité. Le groupe de travail qu'elle préside avec Nelly Lordemus, directrice générale d'Emmaüs Habitat, au sein de l'Union sociale pour l'habitat, a permis d'engager une réflexion qui vise d'abord à écouter les organismes Hlm, à discuter avec des intellectuels et des acteurs qui ont réfléchi sur ces sujets. Pour elle, le fait que les organismes Hlm ont compris que les préoccupations étaient collectives constitue un premier pas. Elle indique à ce titre qu'au Congrès Hlm de Montpellier en 2015, beaucoup d'entre eux ont exprimé leur satisfaction quant à la possibilité qui leur était donnée « d'en parler enfin ».

Néanmoins, il a fallu déminer un certain nombre de choses et rappeler notamment que l'on « ne devient pas djihadiste lorsque l'on vit en Hlm, certains d'entre eux n'ont jamais vu de logement Hlm ». Les mécanismes qui aboutissent à cette dérive sont très complexes et ne sont pas localisés territorialement. Il a également été nécessaire de revenir sur l'impression que des quartiers seraient sous influence ou sous tension de groupes qualifiés d'intégristes musulmans.

Une des craintes ressenties à parler de ces questions est en effet de stigmatiser les quartiers et leurs habitants. C'est d'autant plus difficile que nous vivons, parlons, échangeons avec qui n'ont pas été redéfinis depuis longtemps.

En revanche, **Marie-Noëlle Lienemann** indique que d'emblée, le groupe de travail a mis au premier plan de sa réflexion ce qui relève de la responsabilité de bailleur. Cela consiste tout d'abord à s'assurer que l'on garantit à tous les locataires la libre jouissance de leur logement dans de bonnes conditions, ces derniers n'ont pas à subir de pressions dans leur espace de vie : tous y sont légitimes puisque locataires d'un même bailleur. Ensuite, du côté des salariés, il convient de s'assurer qu'ils appliquent la neutralité liée aux missions de services publics et de réaffirmer que les organismes leur doivent une protection par rapport à d'éventuelles pressions qu'ils subiraient dans ce domaine.

En somme, le champ des questions a été limité aux responsabilités propres des organismes. **Marie-Noëlle Lienemann** indique toutefois que s'il faut déjà « bien faire les choses » de ce point de vue, il faut également trouver la part de citoyenneté que l'on prend au-delà de l'obligation stricte de « bien faire notre travail ». C'est dans ce cadre qu'il faut des partenariats, car si chacun reste isolé dans sa manière de faire vivre les valeurs de la République, on passe à côté de l'idée de fraternité. Nous en sommes à l'amorce de ce second sujet.

**Agnès Le Brun** s'exprime à son tour et remercie tout d'abord le Réseau des acteurs de l'habitat d'avoir organisé cette rencontre et ces échanges.

Elle avance que ce dont les Maires avaient et ont besoin, c'est qu'on leur redonne de la signification, qu'on leur donne aussi une direction et ce bien avant les attentats. Le sujet de la laïcité est épineux et ouvre la porte à de nombreux fantasmes. Aussi, l'AMF avait pris bien avant les événements de 2015 pris la décision de rédiger un vade mecum permettant d'accompagner les Maires sur le sujet. Il ne s'agit pas d'un guide, d'un diktat mais bien d'un outil d'accompagnement. Ce vade mecum repose bien sûr les convictions des élus, mais repose aussi sur de nombreuses auditions d'intellectuels, d'acteurs, de penseurs et de représentants des différents cultes. Il s'agissait aussi de créer un environnement propice à la libre expression des élus, sans tabou.

La laïcité pose un cadre politique qui régit les règles de la communauté humaine que nous constituons, et à ce titre, comme l'avance **Agnès Le Brun**, il n'y a pas de laïcité bienveillante, ferme, positive, inclusive, exclusive... Il y a la laïcité. C'est la raison pour laquelle l'AMF n'a pas souhaité « remettre la loi de 1905 sur le feu » et a considéré qu'il fallait la prendre avec l'idée qu'elle n'est pas un positionnement antireligieux, mais le cadre politique qui permet la liberté de conscience et la liberté d'expression de cette conscience. Elle est en même temps un humanisme qui fonde l'égalité entre les citoyens et notamment l'égalité homme-femme et permet de résoudre de nombreuses questions contemporaines. Le vade mecum ne prétend pas régler tous les sujets mais il apporte un certain nombre de réponses.

**Bernard Loche** interroge ensuite Marie-Noëlle Lienemann sur le groupe de travail auquel elle a participé. Elle indique que la démarche a été convergente avec celle de l'AMF. En effet, la laïcité est une règle de la République. On ne peut

pas penser la laïcité sans défendre les valeurs de la République. **Marie-Noëlle Lienemann** indique qu'un travail de rédaction d'un mémento de l'application de la laïcité est en cours qu'elle concerne les locataires ou le personnel. Elle cite plusieurs exemples auquel le mémento a vocation à apporter des réponses (où commence l'espace public et où il s'arrête ; les règles concernant le port de signes religieux par le personnel ; comment mettre fin à l'existence d'un lieu de culte illégal ; est-ce que nos contrats de bail sont clairs en ce qui concerne l'accès des prestataires aux logements pour travaux ; est-ce que le contrat de travail est clair sur l'exigence de neutralité...). Des règles de neutralité s'imposent aux salariés des organismes Hlm comme à tous les acteurs du service public. Avoir échangé avec les associations de locataires, l'idée initiale d'une charte de la laïcité propre au Mouvement Hlm a été abandonnée au profit de la production de référentiels professionnels et référentiels de bonnes pratiques.

**Marie-Noëlle Lienemann** indique ensuite que rien n'est possible sans formation, sans lieux d'échanges et d'expression. Ainsi, avec l'AFPOLS, l'observatoire de la laïcité et d'autres partenaires, des sessions de formation des gardiens, des responsables de ressources humaines, mais également des séminaires des directeurs généraux seront organisés car « si les directeurs généraux ne sont pas motivés pour accompagner le personnel, rien n'est possible ».

Ensuite, elle avance que des recherches-actions vont être engagées sur trois sites. Si l'on connaît les quartiers où les niveaux de tension et de pression sont insupportables et si la puissance publique est alertée, l'action peut se faire sous la forme de recherche-action. Ainsi, des sociologues, des psychologues, des spécialistes de l'Islam ou encore des dérivés sectaires vont observer ces sites pour identifier les acteurs présents, la façon dont les situations sont ressenties, comment les choses se sont installées et comme elles peuvent être transformées. Pour **Marie-Noëlle Lienemann**, il faut pouvoir repérer les bonnes pratiques, les partenariats et toutes les suggestions permettant de dépasser les difficultés.

Dans un deuxième temps, il s'agira de « descendre un peu plus profondément » où le libre arbitre de chacun sera convoqué pour faire vivre les valeurs et les règles de la République.

**Agnès Le Brun** rappelle que le principe de laïcité n'est ni un talisman, ni un sésame, ni un bouclier. Si l'on est en capacité de créer du lien, d'associer la population, en étant ferme et bienveillant, et en se positionnant en tant qu'élus exemplaires, le chemin sera parcouru ensemble. La transmission et la formation restent essentielles, « nous aussi dans nos mairies nous devons former » car dans de nombreux cas, il n'y pas une gamme de réponses possibles, il n'y en a qu'une, celle de la loi.

Montaigne disait qu'il ne faut pas confondre la peau et la chemise. Ainsi, si l'éducation parentale consiste à dire « tu ne dois pas montrer ton corps, fusse en maillot de bain », cela appartient à la famille, mais si une activité piscine est organisée à l'école, la République doit montrer le chemin qui est le sien et l'aider à se construire également comme écolière de la République. « Notre mission d'élus est aussi celle-là ».

**Marie-Noëlle Lienemann** est ensuite interrogée sur la mixité. Elle avance que dès lors que l'on ne met pas en place en France de quotas ethniques, idée qu'elle ne partage en aucun cas, la seule mixité sociale que l'on peut garantir est celle qui repose sur une diversification des niveaux de vie ou de la composition sociale : c'est un critère objectif qui n'a rien à voir avec l'ethnicité. **Marie-Noëlle Lienemann** se dit hostile à une énième loi sur les attributions qui viendrait asséner des quotas. L'Union sociale pour l'habitat a fait la proposition d'un porté à connaissance annuel de la part de ménages percevant l'APL par résidences : cela révélerait les distorsions de mixité sociale, et permettrait de s'attacher à y remédier. Il y aurait de ce point de vue un travail en commun à faire permettant de faire converger le niveau de bénéficiaires d'APL intelligemment.

**Agnès Le Brun** précise que de nombreuses communes sont confrontées à un double phénomène, celui de la montée de la pauvreté et du repli sur soi. Elle souhaite qu'on trouve les moyens de donner de l'espoir qui permette d'éviter les situations de repli individuels et collectifs que l'on connaît.

## VIII. Conclusions

- **Dominique BELARGENT**, responsable des partenariats institutionnels, l'Union sociale pour l'habitat

**Dominique Belargent** estime que cette journée a été très intéressante et a bien tenu ses promesses. Lorsque l'on prépare une journée au sein de Réseau, avec les Associations d'élus et la Caisse des Dépôts, on est animés par une idée, un projet, des objectifs. Aujourd'hui, ils ont été pleinement réalisés, voire dépassés.

La matinée a été consacrée au financement de la politique du logement, à différents niveaux : national, territorial et européen. Cela a permis de se rendre compte de la diversité des évolutions majeures en cours à ces trois niveaux, et cela constitue une information très importante pour les acteurs de l'habitat. Les présentations ont également mis en lumière le fait que derrière la question du financement, c'est la conception même du logement social qui est posée. Au regard de ces enjeux, l'Union sociale pour l'habitat apportera sa pierre au travers de CAP Hlm une démarche de projet qu'elle a engagée et qui sera présentée au congrès Hlm de Nantes, du 27 au 29 septembre 2016.

Par ailleurs, les questions de financement renvoient aussi à celle de l'appréciation des besoins en logements dans les territoires, question déjà traitée par le Réseau des acteurs de l'habitat. C'est là un enjeu important dans un contexte où les finances locales sont beaucoup plus contraintes. **Dominique Belargent** estime ainsi que si l'on veut faire du Fonds National des Aides à la Pierre un lieu de dialogue sur les orientations à prendre, il est important d'avoir une vision claire et juste des besoins en logements du pays.

L'après-midi, très dense, a permis d'aborder un sujet complètement nouveau : celui du vivre-ensemble et de la laïcité. Il s'agit d'un sujet difficile, pour lequel la frilosité est souvent de mise, par crainte des dérapages, de montrer que les choses ne se passent pas toujours comme on peut le croire dans les organismes. Il peut, parfois, y avoir un certain déni. Certes, le sujet est difficile, mais **Dominique Belargent** estime très important d'avoir pu en parler. Le travail engagé par l'AMF dans son groupe de travail sur la laïcité et dont Agnès Le Brun a rendu compte, ou par l'USH dans le groupe présidé par Marie-Noëlle Lienemann et Nelly Lordemus constituent à cet égard des tremplins pour préparer des journées sur ces questions.

**Dominique Belargent** indique que ce temps a permis de mesurer les difficultés qui se posent, la justesse des réponses, mais aussi l'importance de la coopération entre collectivités locales, organismes d'Hlm et associations. Le plus difficile en effet est sans doute de parvenir à avoir les idées claires, d'énoncer les règles et les principes et d'en avoir une compréhension profonde. Les interventions ont en ce sens permis de progresser et de redonner du sens, à la fois en tant que direction et signification.

L'Union se félicite à cet égard que le travail continue avec l'observatoire de la laïcité et son président Jean-Louis Bianco.

**Dominique Belargent** annonce la web-conférence du 06 avril 2016 consacrée à la diversification urbaine dans les quartiers ANRU, sa réalité et ses effets sociaux, et préparée par Elisabeth Gras.

Il conclut en remerciant l'ensemble des intervenants et des participants dont les nombreuses contributions ont permis d'enrichir les débats riches, et en soulignant la qualité de l'animation assurée par Bernard Loche.

## Les intervenants

**Catherine ARENOU**, maire de Chanteloup-les-Vignes, 1<sup>ère</sup> Vice-présidente de l'Association des Maires Ville et Banlieue de France

**Pascal BARBOTTIN**, directeur général de PATRIMOINE SA Languedocienne

**Dominique BELARGENT**, responsable des partenariats institutionnels, l'Union sociale pour l'habitat

**Jean-Louis BIANCO**, président de l'Observatoire de la laïcité auprès du Premier Ministre

**Claire DELPECH**, Responsable finances locales et politiques locales de l'habitat, Assemblée des communautés de France

**Bernard DOMART**, directeur général d'Oise habitat

**Laurent GHEKIERE**, Directeur des affaires européennes, l'Union sociale pour l'habitat

**Dominique HOORENS**, Directeur des études économiques et financières, l'Union sociale pour l'habitat

**Agnès LE BRUN**, vice-présidente de l'Association des maires de France, maire de Morlaix

**Marie-Noëlle LIENEMANN**, vice-présidente de l'Union sociale pour l'habitat, sénatrice de Paris

**Laure MAILLARD**, Adjointe au directeur des prêts et de l'habitat, Direction des Fonds d'Épargne, Caisse des Dépôts

**Aïcha SISSOKO**, directrice de l'AFAVO, Association des femmes africaines du Val d'Oise

## L'animation

**Bernard LOCHE**, Journaliste



contact@acteursdelhabitat.com  
www.acteursdelhabitat.com

Créé en 2007, le Réseau des acteurs de l'habitat rassemble à ce jour l'Assemblée des communautés de France, l'Assemblée des départements de France, l'association des maires des grandes villes de France, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, l'Association des maires Ville & Banlieue de France, le groupe Caisse des Dépôts, la Fédération nationale des associations régionales d'organismes et d'habitat social, la Fédération nationale des agences d'urbanisme, France Urbaine, l'Union sociale pour l'habitat et Villes de France.

Il a pour objectif de contribuer à construire une culture de l'habitat partagé entre collectivités locales et acteurs Hlm, et plus largement tout acteur intéressé par les problématiques de l'habitat et du logement.



**Le réseau des acteurs de l'habitat est financé par  
l'Union sociale pour l'habitat et la Caisse des Dépôts.**