



QUOI DE NEUF, ACTEURS ?

La revue d'actualité des acteurs de l'habitat

Paris, le 13 février 2014



SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION PAR UN REPRESENTANT DU RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	1
II.	QUELLES MUTATIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES VIVONS-NOUS ?	2
A.	Croissance, finances publiques et financement du logement : où en est-on ?	2
B.	Mutations sociales et sociétales : où va-t-on ?	4
C.	Échanges avec les participants	6
III.	QUELLES SONT LES EVOLUTIONS LEGISLATIVES EN COURS ? FONT-ELLES « SYSTEME » POUR LES TERRITOIRES ?	12
A.	Projets de lois (ALUR, MAPAM, Ville et cohésion urbaine) : où en est-on ?	12
B.	Quelles cohérences pour les politiques publiques et la politique de l'habitat dans les territoires ? Quels impacts à court et moyen terme ?	17
C.	Échanges avec les participants	19
IV.	LA REFORME DE DEMANDE ET DE L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX : QUELS ENJEUX ? QUELS NOUVEAUX OUTILS ? QUELLE EFFICACITE ?	22
V.	LE PACTE D'OBJECTIFS ET DE MOYENS ÉTAT-USH : QUELLES CONDITIONS DE REUSSITE ? EN QUOI LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES EN COURS CONSTITUENT-ELLES UN LEVIER ?	32
VI.	CONCLUSION	37
VII.	LES INTERVENANTS	39

I. Introduction par un représentant du réseau des acteurs de l'habitat

Jean DUMONTEIL, Directeur de la Lettre du secteur public, animateur de la journée

Nous allons évoquer les réformes en cours et nous nous efforcerons d'être interactifs au cours de cette journée, dont Claire DELPECH va poser la problématique.

Claire DELPECH, Responsable des politiques territoriales de l'habitat, Assemblée des communautés de France

Cette année, l'actualité législative est particulièrement riche. Nous verrons aujourd'hui dans quelle mesure les textes en préparation permettront d'améliorer l'efficacité des politiques locales de l'habitat. Je vous livre quelques-unes de nos interrogations, sur lesquelles nous reviendrons au cours de la journée.

Tout d'abord, sur le plan financier, les lois de finances ont apporté leur lot de bonnes et de moins bonnes nouvelles. Il est certain que nos actions seront soumises, et pour une longue période, à de fortes contraintes budgétaires. Comment maîtriser nos charges alors que nos besoins augmentent ? Comment améliorer notre action avec moins de moyens ? Comment stabiliser nos ressources et acquérir la visibilité essentielle aux engagements de long terme ? Comment préserver la capacité d'investissement des bailleurs sociaux et des collectivités locales – indispensable pour couvrir les besoins en logement ? Enfin, pourrions-nous transformer cette contrainte en atouts, par le biais d'une meilleure coordination des intervenants ?

Nous analyserons ensuite au cours de cette journée les mutations sociales et les évolutions comportementales. Quelle sera la capacité de résistance des partenariats en place face aux transformations et aux crises que notre société traverse ? Se pose également la question du champ d'intervention des différents acteurs locaux et de l'interaction avec le niveau national. Quelle sera la conséquence de la montée en puissance de l'intercommunalité dans les politiques de l'habitat ? Allons-nous assister à une décentralisation des politiques du logement ? Quelle sera la capacité d'adaptation des dispositifs nationaux au niveau local ? Et existe-t-il une cohérence entre tous les textes en préparation ?

Nous verrons dans l'après-midi que la mise en pratique des dispositifs suscite de nombreuses interrogations chez les acteurs. Parmi les nombreux thèmes que nous pouvions explorer, nous avons choisi d'évoquer la question de la demande en logement social et des politiques d'attribution : les dispositions de la future loi ALUR apporteront-elles la transparence attendue et permettront-elles d'améliorer la coopération entre les acteurs ? Que peut-on espérer des possibilités d'expérimentation ? Enfin, nous avons prévu une table ronde en présence de la ministre du Logement, du président de l'USH et d'un représentant des associations d'élus, au cours de laquelle nous nous interrogerons sur les conditions de mise en œuvre du pacte entre l'État et l'USH et sur les attentes des collectivités pour répondre à la crise du logement.

Nous espérons que cette rencontre vous permettra de disposer d'une grille de lecture des principaux enjeux des réformes en cours et de renforcer le dialogue entre acteurs de l'habitat.

II. Quelles mutations économiques et sociales vivons-nous ?

A. Croissance, finances publiques et financement du logement : où en est-on ?

Dominique HOORENS Directeur des études économiques et financières, L'Union sociale pour l'habitat¹

L'objectif est d'évoquer ici les contraintes qui conditionneront les politiques publiques. Mon propos est centré sur l'idée que les contraintes des politiques économiques nationales sont liées à la crise économique majeure que nous venons de vivre au niveau mondial.

J'aimerais revenir en premier lieu sur la causalité de la crise. L'analyse est souvent centrée sur l'éclatement de la bulle immobilière américaine et la fragilisation qui en a découlé du système financier international; mais on oublie souvent que la crise est également née des grands déséquilibres qui affectent les économies mondiales. La toxicité de produits financiers réputés sûrs a donc provoqué une crise financière majeure, du fait de la disparition de la confiance et de la paralysie du marché interbancaire. Paradoxalement, cette crise est venue d'une abondance de liquidités sur les marchés financiers.

Face à un risque systémique majeur, les États ont dû intervenir massivement, ce qui entraîne aujourd'hui une crise budgétaire, notamment en Europe. Nous pouvons cependant nous satisfaire que la morosité actuelle ne soit pas comparable avec l'intensité de la crise de 1929. Les banques centrales sont intervenues massivement pour éviter l'assèchement des marchés financiers et soutenir la confiance. En dépit de la morosité actuelle, nous avons échappé à une crise d'une extrême intensité. Cette crise a débouché sur une régulation accrue des banques – trop peu à mon goût – et des budgets publics. On constate en effet, et notamment en Europe, que les États ont tendance à vouloir sortir de la crise en se concentrant sur les seuls budgets publics, qui ne sont pourtant pas la seule donnée de l'équation.

En économie, on constate souvent le caractère autoprédicatif des événements : les acteurs agissent en anticipant une évolution qui finit alors par se produire. En Europe, on a pu assister à ce phénomène. Au moment de la mise en place de l'euro, nous avons assisté à une forte convergence des taux de financement des États : tous les pays de la Zone Euro pouvaient donc emprunter sensiblement au même taux. La crise a mis en exergue les différences fondamentales entre les économies européennes. Nous avons alors retrouvé une grande diversité entre les taux de financement des États. Cela montre que les anticipations des acteurs ne sont pas toujours justes, et que cela peut engendrer des conséquences désagréables.

La France a renoué avec la croissance, mais le retard accumulé pendant la crise n'est pas comblé pour autant. La croissance est actuellement inférieure au seuil de création nette d'emplois. Les créations d'emplois observées en 2006 et 2007 ont été annihilées en 2008 et 2009 puis le chômage a continué de progresser. Qui plus est, la part d'emplois précaires a progressé : aujourd'hui, 90 % des emplois sont proposés en CDD alors que dans les années 1980, 90 % des emplois étaient proposés en CDI. Cela entraîne une incertitude sur le revenu et complique l'accès au logement.

D'après les critères de Maastricht, le déficit public annuel ne peut excéder 3 % du PIB et la dette publique ne peut dépasser les 60 % du PIB. Avant la crise, la plupart des États membres satisfaisaient ces critères ou s'en approchaient, mais la crise économique les a fait fortement dévier de leur trajectoire. L'Irlande a connu un taux record de 30 % de déficit annuel, en raison d'un plan de soutien massif au secteur bancaire. J'interprète cette diversité des situations par le fait que les règles de convergence ont été définies sans tenir compte des spécificités de chaque économie. L'Allemagne

¹ La présentation de D. Hoorens est disponible sur : <http://www.actedelhabitat.com/spip.php?article934>

et la France sont proches de la moyenne compte tenu de leur prépondérance. Nous avons pu constater une amélioration de la situation en Grèce, mais uniquement grâce à l'annulation d'une partie de sa dette.

Pour la France, la crise actuelle est atypique par rapport à celles qui l'ont précédée (les récessions de 1975 et de 1992 notamment) : elle se distingue par sa durée et par l'absence de retour durable à la croissance. On peut également remarquer que le déficit des collectivités locales, qui représentait près de 1 % du PIB dans les années 1980, est devenu très faible. Le déficit du régime de l'assurance maladie s'est creusé pendant la crise, mais il n'atteint guère que 1 % du PIB. En revanche, le déficit de l'État a fortement augmenté durant les récessions successives et n'a pas été suffisamment réduit pendant les périodes de croissance. Il est normal que le déficit public augmente fortement en période de crise, mais il aurait fallu faire en sorte de le réduire, voire de créer un excédent pendant les périodes de forte croissance. Nous avons atteint un pic de 7 % de déficit en 2010.

La récurrence du déficit et le recours systématique à l'endettement ont fait gonfler le niveau de la dette publique, qui est passée de 25 à 90 % du PIB. Il existe certainement un seuil d'endettement au-delà duquel le poids de la dette deviendrait insoutenable, mais ce niveau reste difficile à déterminer. Au Japon par exemple, l'endettement représente 200 % du PIB. Le principal risque vient de la dépendance à l'épargne non domestique et à la versatilité de l'opinion des investisseurs sur la solvabilité, ce qui peut alors se traduire par une hausse des taux d'intérêt. Les taux d'intérêts français restent extrêmement faibles, mais ce risque est réel.

Afin de réduire le niveau du déficit de l'État, le niveau déjà élevé des prélèvements obligatoires conduit l'État français à envisager une réduction des dépenses publiques. L'idée du pacte de responsabilité consiste à relancer l'économie en jouant sur différents leviers de création d'emplois. Les acteurs qui dépendent des subventions publiques sont à leur tour soumis à des contraintes fortes et doivent imaginer d'autres modes d'action. Pour eux, il devient essentiel de prouver la légitimité de leur intervention et des aides dont ils disposent. En matière de logement, par exemple, les investissements ne sont pas à fonds perdu puisqu'ils sont recyclés dans l'économie et qu'ils sont générateurs de croissance et d'emploi. Il convient également de combattre le raisonnement biaisé selon lequel les soutiens financiers au secteur du logement seraient inefficaces puisque ce dernier est toujours en crise. En l'occurrence, les fonds versés aux bailleurs sociaux leur permettent bien de construire des logements.

Pour les collectivités locales, l'évolution des dotations se retrouve déconnectée de l'inflation et le levier fiscal dont elles disposent a été réduit par les dernières réformes. Par exemple, les Conseils généraux n'ont plus le pouvoir de fixer le taux d'imposition que pour 18 % de leurs ressources, contre 38 % auparavant. La simplification fiscale, qui devrait aboutir à la suppression de « petites taxes », pourrait également se traduire par une baisse des ressources fiscales locales. En outre, les collectivités locales pourraient souffrir de restrictions au niveau de leur politique d'emprunt.

Sur le marché immobilier, le nombre de transactions s'est effondré pendant la crise et s'essouffle à nouveau après une reprise. Les prix ont connu une évolution assez atypique dans la mesure où ils se sont redressés après une période de baisse, alors que dans d'autres pays européens, le marché immobilier s'est effondré de 20 à 30 %. Cette exception française peut s'expliquer par une demande forte et par des facteurs financiers. J'ignore si elle perdurera dans le temps.

Un objectif volontariste de construction de 500 000 logements par an a été fixé, ce qui représente un peu plus que dans les années 2005-2006. En réalité, la construction de logements se concentre dans le secteur du logement locatif social, les autres secteurs étant beaucoup moins dynamiques. D'ailleurs, le poids du parc locatif social s'est accru ces dernières années.

Nous avons pu observer une baisse des taux d'emprunt immobilier offerts aux ménages ainsi qu'un allongement significatif des durées d'emprunt. Parallèlement, le prêt à taux zéro a permis de faciliter l'accession à la propriété de certains ménages.

L'année 2014 sera une année pleine pour le pacte d'objectifs et de moyens pour le logement social. En dehors de la production de logement, il contient des mesures de soutien de la représentation des locataires, une réforme du processus d'attribution des logements, etc. Ce dispositif sera par ailleurs piloté au niveau national et au niveau local. L'objectif de création de 150 000 logements sociaux par an, 120 000 pour le mouvement Hlm est ambitieux, mais semble nécessaire pour permettre à certains ménages d'échapper aux conséquences de la crise. La mutualisation entre les organismes HLM permettra de soutenir l'investissement aussi bien pour la construction que pour la réhabilitation de logements. Chaque organisme cotisera à ce régime en fonction du montant de ses loyers et de la taille de son patrimoine. La vigilance s'impose à propos des facteurs qui peuvent influencer sur la faisabilité du pacte (la liquidité du Livret A, les aides à la pierre, l'APL, etc.).

B. Mutations sociales et sociétales : où va-t-on ?

Michel WIEVIORKA, sociologue, Directeur d'études à l'EHESS, Administrateur de la Fondation « Maison des sciences de l'homme »

Nous devons combattre l'idée du « déclinisme » en raison de sa vocation autoprédicative et de la forme de jouissance que l'on peut retirer en voyant une prédiction négative se réaliser. Du reste, le déclinisme est défendu par une poignée d'intellectuels que je qualifierai de « réactionnaires », qui prônent les vertus du passé en toutes circonstances.

Après ce brillant exposé économique, je me dois de préciser que la situation économique ne suffit pas à expliquer l'état d'esprit des Français. Pendant un siècle et demi, jusqu'aux années 1970, la France a été dominée par trois grands principes de conflictualité :

- La « guerre des deux France » (« catholiques » contre « républicains ») : le dernier fait d'armes remonte à 1984 à l'occasion de la réforme de l'enseignement privé. Si les conflits culturels sous-jacents n'ont pas disparu, tout le monde s'affirme aujourd'hui « républicain », y compris les plus extrêmes. Cependant, nous pouvons voir ressurgir des vestiges de ces conflits historiques.
- La « lutte des classes » (« capitalistes » contre « prolétaires »), qui n'est plus d'actualité même si des conflits sociaux demeurent.
- La bipolarité Gauche/Droite, qui alimente l'abstentionnisme et la montée des extrêmes. En Allemagne, la Gauche et la Droite gouvernent ensemble.

Nous vivons une période de bouillonnement sur les enjeux sociétaux et culturels. De nouveaux débats apparaissent, comme celui qui tourne autour du droit à la vie ou à la mort, comme la procréation médicale assistée, l'adoption, le recours aux mères porteuses, etc. Nous sommes actuellement très préoccupés par le présent, ce qui nous rend myopes vis-à-vis du futur. Les utopies étaient encore assez répandues à une époque récente : en dehors de l'utopie communiste, les utopies écologistes et environnementalistes étaient encore assez vivaces. Nous avons perdu – sans doute momentanément – cette capacité à nous projeter vers l'avenir. Nous allons devoir reconstruire des utopies, notamment lorsque nous évoquons la jeunesse.

Nous assistons également à une poussée de l'individualisme, qui peut consister à vouloir profiter des fruits de la modernité ou bien à vouloir construire sa propre existence. Bien entendu, l'égoïsme est une idée plutôt négative, mais l'idée de vouloir se construire n'est pas incompatible avec la responsabilité collective. L'individualisme ne s'oppose donc pas à l'action collective. Au début des années 1980, le philosophe Gilles Lipovetsky dénonçait un individualisme généralisé et le sociologue Michel Maffesoli lui répondait que nous étions entrés dans l'ère du tribalisme (i.e. de l'expression des identités collectives). Je leur donne raison à tous deux, car les identités collectives, paradoxalement, se nourrissent de l'individualisme : on choisit de plus en plus son identité collective (la religion par exemple) plutôt que de marcher dans les traces des parents.

L'existence d'Internet a révolutionné la vision des médias. J'ai participé dernièrement à un débat où l'on se demandait si l'exposition médiatique du Front National ne favorisait pas son développement. J'ai répondu qu'il convenait de ne pas s'arrêter à la presse ou à la télévision, mais de tenir compte d'Internet, et que ce média ne peut pas être mis sous silence quoiqu'il arrive. Internet ne relève ni de l'espace privé, ni de l'espace médiatique au sens classique, et il façonne une nouvelle culture. Les aspects négatifs sont la limitation de la longueur des tweets, le fait que chacun cherche à imposer son idée sans écouter celles des autres, la diffusion rapide de rumeurs, etc. Mais d'un autre côté, Internet peut être vu comme un média interactif qui permet de mettre en relation de nombreuses personnes de manière instantanée et surtout de donner un droit d'expression à de nombreuses personnes. Internet a fortement modifié l'appréhension des expériences collectives et favorise notamment l'idée que toutes les opinions ont le droit d'être exprimées. Pour répondre à la question proprement sociale, je ne reviendrai pas sur la situation économique et ses conséquences en matière de chômage, de précarisation, etc. La crise a généré des fractures sociales et des inégalités croissantes. Certains territoires se retrouvent oubliés – jusqu'à ce que, pour revendiquer leur existence, ils votent pour le Front National – alors que d'autres sont considérés comme perdus pour la République et « islamisés ». Quoi qu'il en soit, la géographie est redevenue une discipline importante, car beaucoup de Français s'interrogent sur les inégalités territoriales. J'ai assisté à une réunion avec la DATAR où le thème de l'égalité territoriale était omniprésent.

On oppose couramment les zones urbaines, où les habitants votent pour la Gauche et la Droite classiques, et les zones rurales où se concentrent les maux de la société. Le vote suisse qui a conduit à la limitation des quotas d'immigration est très instructif : les villes francophones ont voté contre ce qu'elles considéraient comme un renfermement du pays sur lui-même alors que les zones rurales, en majorité germanophones ou italophones, ont majoritairement soutenu le référendum. La réalité est bien plus complexe. Le plus important est la notion de gradation : des pans entiers de notre société se retrouvent exclus et emplis de ressentiment (ou de découragement selon le cas). Les géographes sont aujourd'hui capables, grâce aux technologies numériques, de réaliser des cartes extrêmement fines qui nous aident à analyser ces phénomènes.

La question du logement est centrale à mes yeux. J'aimerais évoquer la situation des banlieues, dont la situation a profondément évolué avec la désindustrialisation. À l'époque des Trente Glorieuses, leurs habitants étaient des ouvriers ou des membres des classes moyennes. Nous devons étudier aussi bien le peuplement de ces banlieues que les profils des personnes qui les quittent aujourd'hui. Celles-ci se retrouvent confrontées aux inégalités territoriales. De façon schématique, les habitants aisés et bien éduqués quittent les banlieues pour rejoindre les centres urbains, mais ceux qui ont les moyens de quitter l'habitat social, mais qui ne peuvent pas rejoindre les centres urbains se retrouvent dans des zones périurbaines, voire rurales. Ils se retrouvent alors endettés pour de nombreuses années, sont obligés d'effectuer de longs et coûteux déplacements en voiture, disposent de peu d'équipements publics ou commerciaux à proximité et sont à la merci des cambrioleurs. Les bailleurs sociaux doivent donc se préoccuper non seulement des habitants de leur parc, mais de ceux qui le quittent pour rejoindre ces zones périurbaines. D'ailleurs, le Front National recrute une bonne partie de ses électeurs auprès de ces populations, que Marine Le Pen appelle les « oubliés » ou les « invisibles ».

Les opérations de rénovation urbaine sont importantes, mais insuffisantes pour résoudre les problèmes des habitants des quartiers. Rappelez-vous cette femme qui avait refusé de retirer son voile intégral à Trappes il y a quelques mois. La situation avait dégénéré jusqu'à un début d'émeute. Pourtant, ce quartier avait fait l'objet d'une opération de réhabilitation de qualité.

En matière d'immigration, la situation a fortement évolué. Je vous invite à voir le film *La Marche*, qui retrace une marche de protestation contre le racisme au début des années 1980. Ces marches citoyennes ont eu tendance à disparaître et inversement, les émeutes ont été plus fréquentes avec un point culminant en 2005. Sommes-nous au-delà de 2005 ? J'ai le sentiment que la configuration a évolué : la situation de certains quartiers s'est certainement encore dégradée, mais elle s'est aussi améliorée dans d'autres. Il est plus question aujourd'hui de phénomènes migratoires que d'immigration à proprement parler. Tous les migrants ne viennent pas en France dans le but d'y rester : les Français pensaient que leur pays était nécessairement le point d'arrivée des migrants avant de découvrir les campements de Sangatte. Beaucoup de jeunes circulent entre Marseille et les pays méditerranéens. Enfin, les populations migrantes ne sont plus les mêmes :

beaucoup de migrants viennent aujourd'hui d'Afrique Subsaharienne, et certains viennent de régions encore plus lointaines (Amérique du Sud, Inde, Chine, etc.). Les migrants ne sont plus seulement originaires des anciennes colonies d'Afrique du Nord. Contrairement à ce que l'on pouvait observer par le passé, le melting-pot ne fonctionne pas : les nouveaux migrants n'ont pas la même volonté d'être assimilés à la société française. Vous assistez alors à des phénomènes d'ethnisation et de fragmentation culturelle.

Nous pouvons en conclure que le modèle français d'intégration républicaine bat de l'aile. Avant de prôner le retour à la Troisième République, il me semble que nous pouvons transformer ce modèle sans l'abandonner. Nous devons être sensibles à des alertes régulières, comme le fait que notre système d'éducation ait été classé au 25^e rang mondial. François Dubet critique le fait que l'élève est censé laisser aux portes de l'école ses différences sociales et culturelles. Le modèle d'éducation français, basé sur le principe d'égalité, a pour contrepartie la difficulté de communication entre les enseignants et les familles.

Le déclinisme va de pair avec la théorie postulant que les institutions devraient être préservées dans le même état que cinquante ans en arrière. Pour ma part, je considère que les institutions peuvent être transformées sans être nécessairement abandonnées.

La haine est fortement présente dans notre pays. Nous observons des poussées racistes que nous pensions révolues, dont Christiane Taubira a été victime récemment. L'affaire Dieudonné est révélatrice d'un antisémitisme nouveau qui rassemble des mouvances nationalistes classiques, mais aussi des pro-Palestiniens ou des islamistes radicaux, sans oublier les peuples qui attribuent la traite négrière dont ils ont été victimes aux Juifs, tout en accusant ces derniers de revendiquer le monopole de la souffrance, et enfin les partisans de la liberté d'expression pour toutes les opinions, aussi extrêmes fussent-elles.

La crise a été d'abord financière, puis budgétaire, économique et sociale, et j'ajouterais que nous avons également vécu une crise politique, durant laquelle la légitimité des hommes politiques voire des institutions a été ébranlée. Nous avons assisté à des poussées abstentionnistes et nationalistes et la situation en Suisse et en Norvège – pays relativement épargnés par la crise – montre que la cause n'est pas exclusivement économique. Ségolène Royal avait pour sa part fondé sa campagne sur les vertus de la démocratie participative. Nous mesurerons certainement l'ampleur de la crise politique lors des prochaines élections, et notamment lors des élections européennes. Il n'est pas impossible que nous envoyions à Bruxelles un grand nombre de représentants ouvertement anti-européens.

Je pense que notre pays n'est pas condamné à s'effondrer et que le visage de l'Allemagne est plus serein que celui que Gerhard Schröder avait trouvé à son arrivée. Notre pays regorge de capacités d'initiative et d'action, même si malheureusement, des pans entiers de notre société sont en situation d'exclusion. Le généticien Axel Khan s'exprimait dernièrement sur les ondes : au cours d'un voyage pédestre qu'il a effectué entre le Nord-Est et le Sud-Ouest de la France, il a traversé des régions en « sécession », où les habitants n'avaient plus le sentiment d'être Français. Nous devons reconstruire la société en nous demandant autour de quels grands conflits nous pourrions la mobiliser.

C. Échanges avec les participants

Jean DUMONTEIL

Ainsi, cette crise est marquée non seulement par sa durée, mais aussi par la mutation qu'elle a engendrée pour notre société. Le déclinisme est en quelque sorte l'attachement à un âge d'or qui n'a jamais existé. L'un comme l'autre, vous attirez notre attention sur l'importance du local et des actions collectives. Nous pourrions ouvrir le débat sur cette idée de reconstruction des territoires en « sécession » et sur la responsabilité des acteurs publics.

Michel WIEVIORKA

Les dirigeants du Front National ont bien compris l'importance des enjeux locaux étant donné que leur stratégie de conquête a pour point de départ les élections municipales. Ce n'est qu'une boutade, car nous sommes tous convaincus que l'action locale est capitale. Le problème est qu'un *hiatus* peut exister entre l'action locale et l'action nationale. Je pense que la réalité des problèmes se ressent localement, mais que nous avons des difficultés à construire des débats qui tiennent compte de cet état de fait au niveau national.

Dominique HOORENS

Nous devons nous intéresser à la solidarité. La politique économique des pays européens n'est pas guidée par une logique macroéconomique d'ensemble, si bien que sous couvert de solidarité, nous avons tendance à nous tirer mutuellement vers le bas. Il s'agirait de mettre en place une solidarité collaborative. Ce serait plus sain et plus porteur.

Jean DUMONTEIL

L'un comme l'autre, vous appelez une forme de coopération. Le terme « mutualiser » est beaucoup utilisé à l'heure actuelle dans le monde territorial.

Michel WIEVIORKA

Je pense que nous commençons à réinventer des formes de solidarité. Je pense aux débuts du mouvement ouvrier. En général, on pense à 1936, mais en réalité, ces mouvements ont commencé cent ans plus tôt. Au début, les initiatives étaient lancées de façon disparate et sans unité : certains ouvriers détruisent des machines, d'autres se mettent en grève, d'autres montent des syndicats ou se lancent en politique, des intellectuels habitent dans des chambres de bonnes pour inventer le socialisme, etc. Et certains lancent l'idée de construire des mutuelles et des coopératives ouvrières, c'est-à-dire le moyen de la solidarité. Je pense que nous vivons une période similaire.

Jean DUMONTEIL

Il s'agit d'un phénomène mondial : des habitants s'associent pour créer des jardins partagés. On voit de nombreuses micro-initiatives naître, chacune contribuant à construire du lien social et à façonner le territoire.

Michel WIEVIORKA

Avec un danger : celui que le niveau local se coupe du niveau global. Puisqu'ils ont leur jardin, on pourrait être tenté de ne plus s'occuper d'eux. J'aimerais citer une expérience très intéressante en Catalogne : un mouvement puissant d'entraide et de solidarité s'y est développé. Je ne prétends pas que ce soit la solution exclusive à nos problèmes, car nous avons aussi besoin de solutions politiques et propositions larges, y compris sur le plan européen, mais si l'esprit est favorable à la recherche locale de la solidarité, ce sera un ingrédient important pour faire renaître l'idée de fraternité et de solidarité.

Jean DUMONTEIL

Je vous conseille la lecture d'un excellent livre écrit par Jean-Louis Sanchez, le directeur de l'Observatoire de l'action sociale décentralisée, qui s'intitule *La Promesse de l'Autre*. Il porte sur les nouvelles formes de coopération et d'action sociale coopérative.

Jean-Michel STECOWIAT, directeur général de Pas-de-Calais Habitat

Vous n'avez pas du tout évoqué la transformation du modèle familial. Quels éléments de réflexion pouvez-vous apporter à ce sujet ?

Michel WIEVIORKA

Je peux simplement vous dire que nous avons longtemps vécu avec l'idée d'un unique modèle de famille légitime avec un père, une mère et des enfants. D'ailleurs, ce mode de famille n'a jamais été monopolistique. Nous assistons à l'heure actuelle à d'immenses transformations, au rythme de la décomposition et de la recomposition des familles, et aussi parce que la culture familiale se transforme : certaines familles sont autoritaires, d'autres sont beaucoup plus démocratiques, et il existe de nombreuses configurations possibles. J'ai lu les travaux très intéressants de François de Singly sur ces questions. Je pense que le modèle familial connaît des transformations considérables et que la question est liée aux enjeux que j'ai évoqués sans les approfondir : la procréation médicalement assistée, les mères porteuses, etc.

Un grand nombre de nos évolutions nationales ne peuvent être comprises si nous ne réfléchissons pas globalement. Les transformations de la famille doivent beaucoup aux phénomènes migratoires, mais pas seulement. La France n'est guère active au sujet des mères porteuses, mais il existe un marché mondial en la matière : des familles américaines qui ont besoin d'une mère porteuse peuvent en recruter une pour 4 000 ou 5 000 dollars en Inde, où il s'agit d'une véritable industrie. La famille se transforme donc aussi à travers des logiques marchandes planétaires.

La question des familles monoparentales mérite aussi notre attention, d'autant qu'elles sont fréquentes dans les quartiers populaires. Des réflexions existent à propos de la diversification des modèles familiaux et des enjeux.

Jean DUMONTEIL

Ces diversifications auront des conséquences sur le logement.

Michel WIEVIORKA

La diversification des familles et la poussée de l'individualisme font que nous ne pouvons plus nous contenter de construire des barres de HLM avec des 2 pièces, des 3 pièces et des 4 pièces. Nous devons tenir compte des familles, des étudiants (seuls ou en couple), des personnes âgées, etc. Je ne prétends pas qu'il faille prévoir une offre sur mesure, mais nous sommes confrontés à des demandes très diversifiées qui, en plus, évoluent dans le temps. Un étudiant qui emménage dans un studio voudra habiter avec sa copine au bout de deux ans, puis il se mariera, aura un enfant et finira par vouloir déménager. Comment gérer ce genre de situation ?

Marie GAFFET, chef de projet logement à la DIHAL

M. Wieviorka, l'économie souterraine est très importante dans certains quartiers. Est-ce un facteur de stabilisation ou, au contraire, de déstabilisation des quartiers ? Nous ne pouvons pas occulter ce problème.

Michel WIEVIORKA

J'y vois surtout un facteur de déstabilisation du quartier même s'il apporte la paix sociale. Lorsque les dealers veulent avoir la paix, il vaut mieux qu'il n'y ait pas de violence et que les journalistes ou les policiers n'aient pas de raisons particulières de venir. Cela peut aussi procurer des ressources, mais un tel mode de fonctionnement est inacceptable, dans la mesure où ce sont des ressources illégales, fondées sur le trafic de produits dangereux (drogues et autres), et où ces ressources avilissent ceux qui en dépendent. Je me souviens avoir lu des rapports d'enquête où l'on voit que des mères de famille ferment les yeux sur les activités de leurs enfants lorsque ces derniers leur achètent un réfrigérateur, puis une télévision, etc., et leur permettent de vivre plus confortablement.

Pouvons-nous lutter contre l'économie souterraine ? Cela semble compliqué. Dans certains pays, d'ailleurs, on envisage de légaliser certaines drogues – de toute manière, toutes les drogues ne seront jamais légalisées. Les enjeux sont énormes et je pense que les gestionnaires de logements sociaux ne doivent pas accepter l'idée que l'économie souterraine présente aussi des avantages.

Céline DI MERCURIO, chargée de mission à l'UNAF0

Je souhaitais revenir sur le thème des emplois précaires. Le travail n'est plus facteur d'autonomie et d'épanouissement pour un certain nombre de personnes, qui ont plus tendance à penser à leur présent qu'à leur avenir, qui est totalement incertain. Pour nous, acteurs du logement, il est très difficile de répondre aux besoins de ces personnes étant donné que la production de logements accessibles est complexe, aussi bien sur le plan qualitatif que quantitatif, et également en termes territoriaux. Il existe un risque réel dans ce domaine.

Dominique HOORENS

Malheureusement, je ne peux que constater cette mutation. Je pense que ce type de mutation est le signe d'une flexibilité accrue, ce dont certains se féliciteront, mais que pour beaucoup, ce type d'emploi est contraint. Dès lors qu'une situation ne relève pas d'un choix délibéré, ce ne peut pas être un élément positif. Si tout le monde était volontaire et changeait volontiers de contrat de travail tous les trois mois... Notre analyse de ces situations nous conduit à porter un regard plutôt négatif sur les risques, en termes d'accès au logement, à certains droits. Il faut payer plus cher pour avoir accès à une mutuelle que dans le cadre d'un contrat fixe. Les salariés précaires cumulent donc les éléments de précarité. Si quelqu'un peut changer de contrat tous les trois mois, on devrait le considérer comme quelqu'un qui est en CDI, mais ce n'est pas le cas.

Jean DUMONTEIL

Cette situation de précarité empêche-t-elle les personnes à se projeter vers l'avenir ?

Michel WIEVIORKA

Il est difficile de se construire sans savoir de quoi sera fait le lendemain. Je pense que la responsabilité des organismes de logement social est d'apporter un minimum de stabilité à ces personnes en situation instable. Le fait d'avoir un toit et de savoir que l'on ne risque pas d'être expulsé aussi rapidement que l'on change d'emploi est très important. Tout ce qui peut être fait en matière de logement pour ne pas laisser ces personnes emportées par la précarité est donc capital. Il est vrai que c'est un fléau, pour une société comme la nôtre, que de voir une frange aussi importante de la population privée de la sécurité de l'emploi.

Jean DUMONTEIL

C'est un problème pour l'individu, mais ce peut aussi être un problème pour la société qui cherche à construire une vision collective. Est-ce encore possible aujourd'hui pour les décideurs politiques, que ce soit à l'échelle locale ou à l'échelle nationale ?

Michel WIEVIORKA

C'est difficile, mais c'est nécessaire. Tout à l'heure, je vous disais que notre pays était organisé autour de grands conflits. Et l'avantage, c'est que les parties prenantes au conflit sont dans la société. Aujourd'hui, certains appartiennent à la société, mais d'autres sont au-dehors. Le danger est que ceux qui font partie de la société construisent des projets qui ne correspondent pas aux difficultés et aux attentes des personnes en cours de précarisation. Il est très difficile de construire des visions d'avenir qui ne seraient portées que par une petite partie de la société.

Nathalie DUPONT, Chargée de mission logement, cohésion sociale, Communauté d'agglomération de Sénart

Comment justement mobiliser autour de projets de politique publique ? Les réformes actuelles ont tendance à imposer la mobilisation des habitants. Je pense notamment à la nouvelle loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine, qui prévoit que des conseils de citoyens participent à la rédaction du projet pour leur commune. Le fait d'imposer cela par l'institution fera-t-il que les citoyens se mobiliseront dans ces instances de concertation, ou avons-nous besoin d'une prise de conscience par les personnes elles-mêmes pour qu'elles s'organisent et fassent valoir leur parole ?

Michel WIEVIORKA

Michel Crozier (sociologue disparu récemment) avait écrit un article intitulé : *On ne change pas la société par décret !* Je vous répondrai donc à mon tour que les citoyens ne se mobiliseront pas simplement parce que la loi le prévoit. En outre, il est indécent d'enjoindre des personnes qui sont déjà en situation difficile à participer. Si elles n'en ont pas envie, nous ne pouvons les y contraindre. Je ne pense pas que l'on puisse mettre en place des logiques de mobilisation par cette voie. En revanche, il est possible de créer les conditions qui favorisent la mobilisation au niveau local, mais cela réclame un travail de longue haleine, avec une présence permanente (rôle des gardiens). Ce travail est lourd et nous avons toujours des déconvenues.

J'ajoute que dans ce genre de situation, ce sont toujours les mêmes personnes qui participent. Ce sont parfois des personnes exceptionnelles, mais aussi, parfois, des apparatchiks de telle ou telle organisation.

Jean DUMONTEIL

Nous voyons des mouvements au Canada ou aux États-Unis, avec des politiques inclusives créées avec le concours des habitants. Barack Obama a d'ailleurs été animateur dans un quartier.

Michel WIEVIORKA

Barack Obama a été l'élève de Saul Alinsky, qui formait des animateurs sociaux. Son livre a d'ailleurs été traduit en français. Il apprenait aux citoyens à se mobiliser à un niveau « infra-politique ». La question qui est posée ici est la capacité des institutions à travailler avec des personnes mobilisées. Ce dont vous me parlez correspond pratiquement à un mouvement social.

Jean DUMONTEIL

Il était aussi porté par les pouvoirs publics...

Michel WIEVIORKA

Le monde américain est tellement différent du nôtre... Par exemple, alors que j'étudiais les mouvements de consommateurs, au cours d'un voyage aux États-Unis, j'ai été frappé d'apprendre que ces mouvements étaient confiés à des représentants de commerce. Ils vivaient grâce au pourcentage qu'ils percevaient sur les adhésions des personnes qu'ils ralliaient au mouvement. La culture américaine est donc très différente et nous ne devons donc pas aller trop loin dans la comparaison.

Jessica VIE, Force Ouvrière consommateurs

Nous avons beaucoup parlé de personnes qui se sentent exclues de la société. Pour notre part, dans notre association, nous avons remarqué que la concertation locative permettait de nouer le dialogue et de trouver des solutions à des problèmes parfois basiques, comme des fuites d'eau, et ce faisant de permettre aux locataires de mieux vivre ensemble. En revanche, dans le parc privé, il n'existe pas de moyens de concertation et les locataires se sentent reclus. Certains parfois vivent dans le même immeuble que des locataires du parc social.

Dans le cadre de la politique de la ville, certains citoyens n'osent pas – ou ne peuvent pas – prendre la parole et échanger sur les projets de rénovation urbaine ou tout autre projet qui les implique. Nous sommes donc satisfaits que le pacte d'objectifs et de moyens entre l'État et l'USH prévoit un point relatif au soutien des organisations représentatives des locataires. D'ailleurs, des élections sont prévues en décembre. Ces organisations permettent aux locataires de dialoguer et de trouver des solutions à leurs problèmes. Il faudrait envisager une réflexion vis-à-vis de la politique de la ville et du parc privé. Ces sujets sont au cœur de l'activité. Nous ressentons le sentiment de locataires qui se sentent exclus de la société du fait qu'ils n'aient pas le droit à la parole. Le décret ne résoudra pas tous les problèmes, mais c'est déjà une base de réflexion.

Michel WIEVIORKA

Bien entendu, nous devons partir de ce qui est proposé. Je suis un grand défenseur des HLM, car quelle que soit la forme juridique de l'organisme (société anonyme ou autre), les bailleurs opèrent selon une logique publique. Je sais que parmi les situations les plus dramatiques figurent celles des copropriétés dégradées. J'ai étudié par exemple la situation de la résidence des Bosquets à Montfermeil il y a une vingtaine d'années. Je pense y avoir découvert la pire situation de ma carrière, faute de capacité de mettre en forme l'intérêt collectif des habitants. Vous avez raison : les problèmes peuvent être plus aigus dans le parc privé. Pour le reste, tout ce qui peut permettre plus de mobilisation doit être tenté, mais il faut aussi être lucide, sans être décliniste, car c'est difficile.

Dominique HOORENS

Vous avez fort bien souligné l'importance de la concertation locale. Nous pouvons nous demander ce que nous pouvons retirer de cette crise. Les économistes sont en général capables d'analyser les tendances, mais ils ne savent pas anticiper les ruptures. Or les grands chocs ont pour origine des ruptures. C'est la raison pour laquelle nous sommes en général incapables de prévoir les grands chocs. Nous devons faire appel à la vigilance de tous les acteurs et participer à l'anticipation des ruptures.

Le second enseignement à tirer de la crise est que la situation s'aggrave si tout le monde commet la même bêtise. C'est la leçon des marchés financiers. D'où l'importance d'avoir des acteurs économiques spécifiques. Les politiques publiques ont un rôle de régulation, sur les marchés financiers, sur le marché immobilier, etc. Ce serait une erreur fondamentale que de construire exclusivement des logements sociaux. A l'inverse ce serait une erreur de se passer d'un important secteur de logements sociaux. Il est important que les acteurs économiques ne raisonnent pas tous de la même manière. Tous les acteurs économiques ont été confrontés à des problèmes de financement, mais ce n'est pas le cas de la Caisse des Dépôts, qui a pu continuer à alimenter les organismes de logement social et les collectivités locales. Elle avait adopté un comportement particulier et disposait de réserves. L'une des idées essentielles à retenir est que tous les acteurs ne doivent pas se comporter de la même manière. Le logement social me semble jouer un rôle systémique pour le marché immobilier.

Gérard LE BIHAN, consultant

J'aimerais revenir un instant sur les zones périurbaines et sur l'habitat individuel, qui est associé à un modèle de réussite en France. L'idée de vivre à la campagne, même si elle est accompagnée de contraintes, jouit aussi d'une image positive. Avez-vous pu projeter des tendances économiques ou sociologiques pour l'habitat individuel ? Comment les élus des petites communes périphériques voient-ils ces questions ? Des Mexicains sont en visite en France aujourd'hui et l'habitat individuel est, au Mexique, l'une des solutions de l'habitat social. Or, la situation de certaines familles est catastrophique : elles vivent très loin des villes, se sont endettées et ont tendance à fuir ces zones.

Dominique HOORENS

Il me semble que ce type de sujet appelle plusieurs niveaux de réponse, suivant que l'on s'intéresse aux choix individuels ou aux résultats collectifs. C'est ce qui en fait la complexité. Se pose aussi la problématique de l'horizon temporel. De façon sommaire, le ménage qui décide de vivre en périphérie fonde sa décision sur un critère économique : l'acquisition du logement est moins chère. Pour lui, c'est un bon choix, qui correspond par ailleurs au désir d'avoir une maison individuelle, et ce pour un prix inférieur à celui d'un appartement en ville. En apparence, le choix est donc rationnel. Cependant, au moment où le ménage choisit de vivre en périphérie, il n'a pas forcément connaissance des frais connexes qu'il va devoir supporter, en matière de transports par exemple.

En outre, les zones d'habitat périurbaines sont une niche d'accroissement des dépenses publiques de proximité. Il est normal que les citoyens aient envie de bénéficier du même niveau de prestation de services publics, mais l'extension de ces services coûte cher. La somme de décisions optimales pour les ménages ne conduit pas nécessairement à un optimum au niveau national.

Le troisième niveau d'analyse ne peut même pas être quantifié : il s'agit de la notion de développement durable. Je ne saurais évaluer l'impact sur la planète de la production d'énergie et de la contribution à l'effet de serre de ce mode d'habitat. Avec les transports, le logement est en effet un des premiers contributeurs à l'effet de serre.

Jean DUMONTEIL

Peut-être faudrait-il transformer l'imaginaire collectif pour faire davantage aimer la ville...

Michel WIEVIORKA

De tout temps, le rêve français a été incarné par le pavillon individuel. Dans les années 1960, mes collègues ont découvert que les électeurs communistes partageaient cet idéal français. Le hasard fait que j'ai discuté dernièrement avec Laurent Davezies, qui travaille justement sur ces questions. Il m'a expliqué que ce mode d'habitat revenait 10 % plus cher en termes de coût de la vie, et ce sans compter le manque de temps. J'ai discuté dernièrement avec des responsables syndicaux qui m'expliquaient que leurs collègues qui vivaient en zone périurbaine n'avaient plus de temps aujourd'hui à consacrer aux actions collectives. Et ce sans parler des enjeux de développement durable.

III. Quelles sont les évolutions législatives en cours ? Font-elles « système » pour les territoires ?

A. Projets de lois (ALUR, MAPAM, Ville et cohésion urbaine) : où en est-on ?

Jean DUMONTEIL

Nous allons maintenant poursuivre le débat en évoquant l'articulation entre la politique publique et la politique de l'habitat. Nous avons l'impression qu'au lieu d'une simplification de la politique publique, nous assistons au contraire à une complexification. Confirmez-vous ?

Gérard MARCOU, Professeur, Université Paris I, École de droit de la Sorbonne, Directeur du GRALE (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe)

Notre système se complexifie plus qu'il ne se simplifie. Mon intervention consistera à évoquer trois textes de loi, dont l'un vient d'être promulgué le 27 janvier dernier sur la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles. J'évoquerai ensuite la loi ALUR, la loi de programmation sur la ville et la cohésion urbaine ainsi qu'un texte de moindre importance sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation qui introduit des enjeux fonciers.

Où réside la cohérence entre ces différents textes, en lien avec le nouveau projet de loi sur les collectivités territoriales qui a été annoncé ? Je pars d'un constat simplificateur sur les rapports entre le logement, l'urbanisme et le système d'administration territoriale, qui englobe les collectivités territoriales, mais aussi les administrations de l'État.

Le logement est une compétence de l'État, en lien avec le droit de chacun de disposer d'un logement décent, mais les collectivités territoriales ont hérité de responsabilités croissantes dans ce domaine. Dans le même temps, en 1983, la loi de décentralisation a accentué leurs compétences en matière d'urbanisme. L'article L. 110 du Code de l'urbanisme rappelle toutefois que le territoire français est le patrimoine de la Nation, ce qui place les collectivités locales face à l'obligation de coordonner leurs actions, notamment en matière d'habitat. Le Code d'urbanisme réserve aussi des compétences importantes à l'État, notamment pour certaines zones et certains projets. Il reste donc capable d'imposer ses priorités. Dans tous les cas, les collectivités locales sont suspendues à la réforme du système d'administration territoriale et à la réforme des administrations déconcentrées de l'État. La création des métropoles marque une étape importante et comme nous allons le voir, le logement a été à l'origine de réformes parmi les plus importantes de ces dernières années. Le logement est même devenu le principal levier d'intervention de l'État en matière d'urbanisme.

1. La part croissante du logement et de l'habitat dans la planification urbaine

Je m'attarderai sur trois tendances. La première est l'accroissement de la place du logement dans les instruments de planification urbaine. La relation entre logement et habitat n'est pas toujours claire, mais l'habitat exprime la relation entre l'habitant et l'espace dans lequel il s'inscrit. Cette notion s'est progressivement imposée avec la territorialisation de la politique du logement. C'est par l'habitat que le logement est devenu un déterminant essentiel de l'urbanisme. Le projet de loi ALUR s'inscrit dans cette évolution. Simultanément, le problème du logement est abordé plus globalement : dès l'origine, la politique de la ville et de la rénovation urbaine visait à améliorer les conditions de logements de certaines zones dans un contexte plus large. Le projet de loi sur la politique de la ville met justement l'accent sur la cohésion urbaine. Au-delà du logement, l'habitat est la ville, avec un ensemble de services nécessaires à la vie de ses habitants (en matière de transports, mais pas seulement). La loi SRU avait engagé un processus d'élargissement des objectifs et du contenu des documents d'urbanisme, évolution qui a été interrompue par la suite. Les documents de planification spatiale se sont multipliés, en lien avec les politiques successives.

La loi SRU a engagé un processus, jusqu'ici ininterrompu, d'élargissement des objectifs et du contenu des documents d'urbanisme, consécutif à la multiplication des documents de planification spatiale spécialisés correspondant à des politiques différentes et successives. On s'est ainsi rapidement éloigné du schéma simple hérité de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, superposant un document stratégique à grande échelle fixant les grandes orientations de l'utilisation des sols et la localisation des infrastructures, et un document réglementant l'affectation des sols et les droits de construire. Désormais, les documents d'urbanisme sont devenus des documents de synthèse des projections spatiales de multiples politiques sectorielles qu'ils doivent concilier, dans une perspective de développement durable. C'est pourtant le logement et l'habitat qui ont pris une place croissante dans les orientations et les prescriptions de ces documents. Cela s'est traduit dans la loi du 25 mars 2009 dans l'introduction du PLU intercommunal tenant lieu de PLH et de PDU, et dont les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) doivent couvrir l'habitat et les déplacements.

La loi SRU avait imposé la compatibilité des nouveaux PLU avec les PLH, et la loi ENL de 2006 a étendu l'obligation d'adopter un PLH aux intercommunalités les plus importantes. La loi du 12 juillet 2010 ("Grenelle II"), qui fait du SCOT le pivot de la planification spatiale a renforcé son caractère prescriptif notamment en matière d'habitat. Le logement figure au nombre des politiques publiques dont le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) définit les objectifs. Au titre de la politique d'urbanisme et d'aménagement, le document d'orientation et d'objectif du SCOT peut ainsi déterminer pour certains secteurs qu'il définit la valeur au-dessous de laquelle le PLU ne peut fixer la densité maximale de construction pour l'application de l'ensemble des règles qu'il établit (C. urb.: art. L.122-1-5.VIII), et il peut définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction (art. L.122-1-5.IX). Le document d'orientation et d'objectifs du SCOT doit définir les objectifs et les principes de la politique de l'habitat, au regard, notamment de la mixité sociale, en prenant en compte « l'évolution démographique et économique, et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs ». Il doit préciser les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis le cas échéant par EPCI ou par commune, et les objectifs d'amélioration et de réhabilitation du parc de logements existants, publics ou privés (art. L.122-1-7). Enfin, les PLH doivent être compatibles avec le SCOT (art. L.122-1-15). La loi du 18 janvier 2013 a ajouté que le PLU pouvait permettre plus de constructions de logements que le minimum prévu par le PLH.

On peut donc affirmer que, du point de vue juridique, ces dispositions et le durcissement de la portée normative du PLH ont fait de la politique du logement un déterminant du contenu des documents d'urbanisme, ce qui signifie que ceux-ci doivent contribuer à sa mise en œuvre. Mais surtout, le logement est devenu le principal argument justifiant la dérogation aux documents d'urbanisme pour accélérer ou accroître la construction de logements. De nombreuses lois sont intervenues pour accorder des surcroûts de densité en faveur de la constructions de logements sociaux (1995, 2006 et 2009) ou pour améliorer la performance énergétique des bâtiments (2005 et 2010). On a facilité la mise en compatibilité du plan au projet, notamment en 2002 avec l'introduction de la "déclaration de projet". La loi du 20 mars 2012, abrogée par celle du 6 août 2012, avait même prévu une augmentation générale et forfaitaire des droits de

construire en vue d'augmenter la production de logements. Enfin, le recours au contrat a été prévu pour déroger aux documents d'urbanisme en vigueur en vue d'ouvrir de nouvelles possibilités de construction: la loi sur le Grand Paris du 3 juin 2010 a introduit les contrats de développement territorial pour introduire à proximité des nouvelles gares des règles d'urbanisme visant à favoriser la construction de logements.

La loi ALUR a aussi pour objectif de favoriser la construction de logements. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à "réguler les dysfonctionnements du marché, à protéger les propriétaires et les locataires, et à permettre l'accroissement de l'offre de logements dans des conditions respectueuses des équilibres des territoire" et la quatrième partie du projet de loi, portant réforme du droit de l'urbanisme est reliée à l'objectif de construire 500.000 logements par an. Elle s'inscrit donc dans le prolongement des réformes antérieures mais elle s'en écarte sur certains points importants et comporte des ambiguïtés.

La loi semble marquer un coup d'arrêt à l'intégration au PLU des prescriptions en matière d'habitat, mais permettre aussi un affaiblissement de leur portée dans les PLU tenant lieu de PLH.

L'intégration de ces prescriptions dans le PLU intercommunal avait été critiquée, lors de la loi de 2009 qui l'avait rendu possible, pour deux motifs: 1) "tenant lieu" de PLH, le PLU intercommunal n'est pour autant soumis aux dispositions du CCH régissant les PLH; 2) cette intégration internalisait au rapport entre documents constitutifs du PLU l'opposabilité du PLH au PLU, tandis que seul le règlement du PLU a des effets sur les droits de construire. On pouvait donc craindre que la portée des objectifs définis par l'article L.302-1 CCH ne soit affaiblie.

La loi ALUR ne remet pas en cause l'extension du contenu du PLU en matière d'habitat, puisqu'il prévoit, au contraire, la généralisation du PLU intercommunal dans un délai de trois ans à compter de sa publication. Mais cette généralisation est soumise à l'absence d'opposition de 25% des communes, représentant 20% de la population (art.136.II). Elle modifie, en outre, substantiellement le contenu du PLU intercommunal, distinguant de nouveau plus nettement réglementation et programmation, mais sans répondre à la question majeure de l'opposabilité des prescriptions en matière d'habitat.

Elle prévoit de recentrer les OAP sur les prescriptions intéressant directement l'urbanisme et l'aménagement, et introduit une nouvelle composante dans le PLU, le « programme d'orientations et d'actions », qui intègre les éléments du PLH et du PDU qui ne peuvent se rattacher aux OAP. Ce programme d'orientations et d'actions comprend toute mesure nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et déplacements définie par le PLU tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU (art.137.I : nouvelle rédaction de l'article L.123-1, par. I, nouvel alinéa 2). Le nouvel alinéa 3 du II du même article L.123-1 précise que le PLU tenant lieu de PLH poursuit les objectifs énoncés à l'article L.302-1 CCH. Mais le problème de la portée du nouveau programme d'orientation et d'action reste entier: d'une part, le texte du projet ne vise que les objectifs de l'article L.302-1, mais ne dit rien sur les moyens à mettre en œuvre que le PLH doit préciser, selon ce dernier article; d'autre part, si actuellement le PADD assure la cohérence entre les OAP et le règlement du PLU, rien n'est dit de la portée du programme d'orientations et d'actions. En résumé, tout en créant un élément constitutif de plus dans le PLU, le risque existe que la loi ALUR consacre l'affaiblissement des prescriptions en matière d'habitat sur le PLU. Pour surmonter cette difficulté, il faudrait que le texte se réfère non seulement aux objectifs mais aussi aux moyens que le PLH doit préciser et que devrait également préciser le programme d'orientations et d'actions d'un PLU tenant lieu de PLH. Il faudrait aussi prévoir que le règlement du PLU soit compatible avec ce programme d'orientations et d'actions, ou au moins soit "en cohérence" avec lui.

Mais surtout, le projet de loi, tel que voté en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale, fait de la substitution du PLU au PLH et, le cas échéant, au PDU, en intégrant les éléments de leur contenu, non plus une caractéristique du PLU intercommunal, mais une option ouverte à l'intercommunalité compétente (communauté urbaine, métropole, communautés d'agglomération ou communauté de communes) (nouvel alinéa 3 de l'article L.123-1.II, précité). Autrement dit, l'intercommunalité compétente pourrait opter pour la juxtaposition du PLH et, le cas échéant, du PDU et du PLU. Cette option marque un recul par rapport à la tendance à l'intégration croissante des politiques dans le cadre du PLU. Mais

cela ne signifie pas, bien au contraire, un recul de la primauté des objectifs de la politique du logement, l'article L.123-1-9 (al.2), qui impose la compatibilité du PLU avec le PLH, ainsi qu'avec le PDU, n'étant pas modifié sur ce point. Ils sont même précisés par l'ordonnance du 20 février 2014, qui organise le soutien spécifique à la construction de « logements intermédiaires » dans les zones tendues et le PLH peut désormais préciser l'offre de logements intermédiaires qui sera visée dans les zones concernées (art.2).

Enfin, d'autres dispositions renforcent les outils opérationnels. La loi marque un retour des ZAC, qualifié par l'étude d'impact d'« outil irremplaçable pour de nombreuses opérations complexes », avec des mesures destinées à simplifier le lancement d'une ZAC (art.161). Le rôle et les pouvoirs des établissements publics fonciers locaux sont renforcés par rapport aux établissements publics fonciers d'Etat, qui ne peuvent plus englober le périmètre des établissements publics fonciers locaux existants sans l'accord des EPCI compétents (art.144). La loi relance les associations foncières urbaines, en vue de mobiliser les ressources foncières interstitielles en zone urbaine dense (art.163). Elle élargit l'objet de la convention de projet urbain partenarial introduite par la loi de 2009 à la place de l'ancien PAE pour organiser la participation des propriétaires aménageurs ou constructeurs au financement des équipements prévus par le PUP à l'intérieur d'un périmètre délimité par l'autorité locale (art.165). Enfin, la loi introduit le "projet d'intérêt majeur" (PIM), contrat entre l'Etat et les communes et EPCI intéressés, inspiré des contrats de développement territorial de la loi sur le Grand Paris. Le PIM a pour objet la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, le cas échéant de projets d'infrastructure; il vaut déclaration de projet et déclenche, s'il y a lieu, la mise en compatibilité du SCOT. Le PIM vise à accélérer la construction de logements et doit d'ailleurs préciser le nombre de logements dont la construction est prévue, avec le pourcentage de logements sociaux (art.168).

Le projet de loi pour la ville et la cohésion urbaine élargit la perspective, mais la spécialise aussi : la politique de la ville et la cohésion urbaine intègrent le logement, mais dans un cadre plus large, et simultanément, elle se concentre sur les quartiers prioritaires et les logements sociaux. L'article premier du projet de loi énumère les objectifs de la politique de la Ville, parmi lesquelles figurent l'amélioration de l'habitat, la lutte contre les inégalités, et « *la pleine intégration des quartiers dans leur unité urbaine, en accentuant notamment leur accessibilité en transports en commun, leur mixité fonctionnelle et urbaine et la mixité de leur composition sociale.* » La politique de la Ville vise donc à établir des synergies sur un territoire spécifique. Elle « *mobilise et adapte en premier lieu les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre des instruments qui lui sont propres.* »

Le projet de loi relance aussi l'effort de construction de logements sociaux engagé par la loi du 1^{er} août 2003. À la suite de ce programme, le projet de loi prévoit un programme national de renouvellement urbain sur la période 2014-2024. On peut noter que l'expression « renouvellement urbain » se substitue à « rénovation urbaine ». Ce programme visera en priorité les quartiers où les dysfonctionnements urbains seront les plus importants. Il est précisé que « *la production de logements locatifs sociaux financés dans le cadre du programme national de renouvellement urbain s'effectue dans les unités urbaines auxquelles appartiennent les quartiers concernés par ce programme.* » Cette disposition s'adresse aux intercommunalités où ces quartiers sont situés et constituent une injonction du législateur aux autorités qui établissent les PLH. L'ANRU financera ce programme à hauteur de cinq milliards d'euros. Cette somme couvrira le logement, mais aussi la réorganisation des espaces économiques, la concertation et contribuera même « *à l'histoire et à la mémoire des quartiers.* »

En résumé, la loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine influe peu sur le droit de l'urbanisme et du logement, mais institue un dispositif complémentaire de financement.

2. Le logement et la promotion de l'intercommunalité

La seconde orientation de mon intervention est que les problèmes de logement conduisent au regroupement des intercommunalités et à l'extension de leurs compétences (indépendamment de la construction des métropoles). Le logement, comme les déplacements, ont porté le développement des intercommunalités tandis que l'urbanisme a plutôt entretenu le particularisme communal (en lien avec l'autorité municipale en matière de permis de construire et à

l'élaboration des PLU communaux). La création des métropoles vise à répondre à la problématique du logement dans les grandes agglomérations urbaines et à la nécessité de disposer d'institutions locales capables de traiter le problème du logement à une échelle adéquate. La loi du 27 janvier 2014 assure en effet la concentration des compétences locales en matière d'urbanisme, d'habitat et de logement entre les mains des métropoles et l'État peut même déléguer à ces dernières certaines compétences, qui seront alors exercées au nom et pour le compte de l'État (et non dans un cadre décentralisé). La loi du 16 décembre 2010 envisageait déjà la création de métropoles, mais la nouvelle loi introduit le caractère global des compétences des métropoles. D'après la nouvelle loi, trois régimes différents sont prévus respectivement pour Paris, Lyon et les autres métropoles (dont celle d'Aix-Marseille Provence).

La loi permet de distinguer quatre situations différentes : un régime de droit commun et trois régimes particuliers (le Grand Paris, la métropole de Lyon et celle d'Aix-Marseille-Provence). La métropole est un EPIC à fiscalité propre, sauf celle de Lyon, qui est une collectivité à statut particulier créée en lieu et place de la communauté urbaine et du département dans le périmètre de celle-ci.

Le régime de droit commun (CGCT : art. L.5217-1) s'applique aux métropoles qui naîtront de la transformation de plein droit des intercommunalités à fiscalité propre de plus de 400.000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650.000, et de la transformation volontaire de celles formant un ensemble de 400.000 habitants incluant le chef-lieu de région, ou se trouvant d'une zone d'emploi de plus de 400.000 habitants et exerçant déjà les compétences que la loi attribue aux métropoles au lieu et place des communes membres. Cela donnera lieu à la création de 9 métropoles de droit commun par transformation de plein droit, et deux autres agglomérations pourront y prétendre.

En revanche les métropoles du Grand Paris, de Lyon et Aix-Marseille-Provence sont créées par la loi. L'enjeu était de confier aux métropoles des leviers permettant de lier l'urbanisme au logement, mais aussi d'agir sur l'offre de logements. Cet objectif me semble atteint dans tous les cas, mais il restera à voir la mise en œuvre effective de ces dispositions. L'un des enjeux était le transfert de la compétence en matière de PLU aux intercommunalités à fiscalité propre, point qui a donné lieu à d'âpres débats au Parlement. Cet objectif sera atteint dans les métropoles comme c'est déjà le cas pour les communautés urbaines. En revanche, la question est plus délicate pour les autres intercommunalités : le transfert est prévu dans un décali de trois ans après la publication de la loi du 27 janvier 2014 et seulement en l'absence d'opposition de 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population. La probabilité d'échec du transfert des responsabilités à l'intercommunalité est assez forte avec un tel seuil.

Quoi qu'il en soit, le caractère novateur est apporté, non pas par le transfert des compétences, qui était déjà effectif, mais par la globalité des compétences de la métropole. Il convient cependant de noter que d'importantes dispositions spécifiques ont été prévues pour le Grand Paris, qui doit élaborer un projet métropolitain puis un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement qui tient lieu de PLH (un super-PLH en quelque sorte), qui doit tenir compte du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement. L'élargissement des compétences est moins marqué pour la métropole du Grand Paris et se limite à cinq domaines. Il y manque, par rapport aux autres métropoles, la gestion des services d'intérêt collectif et la compétence de constituer des réserves foncières est limitée aux compétences métropolitaines.

Le texte sur la métropole du Grand Paris se réfère aussi aux textes de droit commun. Le texte est quelque peu obscur, mais il en résulte, je pense, que la métropole du Grand Paris ne pourrait pas prétendre exercer les compétences des métropoles de droit commun, et de même pour le régime de délégation de l'État, qui lui aussi est particulier. Le rôle des métropoles dépendra des délégations de compétences consenties par l'État. S'agissant du Grand Paris, un point important est resté sous silence : la référence au droit commun des métropoles trouve son utilité dans la possibilité pour celles-ci d'exercer certaines compétences en lieu et place du Département et de la Région. Je pense que cela s'applique au Grand Paris.

3. L'Etat, chef de file de la politique du logement

Enfin, la troisième orientation de mon propos est que l'État reste le chef de file en matière de logement, et dispose de nouveaux instruments dans le domaine de l'urbanisme comme dans celui de l'habitat et du logement. En effet, la politique reste avant tout celle de l'État, et les nouvelles lois ne remettent pas cet état de fait en cause. L'État consacre des moyens importants à la politique du logement (aides personnelles, aides fiscales, aides à la pierre...). Cinq points structurent à mon sens le rôle de chef de file de l'État :

- les moyens d'action en matière d'urbanisme dans les zones cruciales, à travers notamment les contrats de développement territorial et les futurs projets d'intérêt majeur ;
- l'arbitrage des conflits entre consommation et protection entre les espaces agricoles et forestiers et les espaces urbains (cf. loi sur l'agriculture et les forêts) ;
- l'article 1111-9 du Code général des collectivités territoriales indique les domaines dans lesquels ces dernières sont chefs de file, et l'habitat, le logement et l'hébergement n'y figurent pas, car l'État reste le chef de file, et d'ailleurs, je pense qu'il n'y a guère de justification à la compétence de la Région en matière d'habitat, étant donné que la Région ne dispose pas de réserves financières ou foncières et que son échelle n'est pas la bonne pour la planification du logement et de l'urbanisme ;
- la politique de la Ville et le programme de renouvellement urbain s'appuient sur l'ANRU ;
- se pose toutefois le problème de l'affaiblissement des capacités d'investissement de l'État et de son ingénierie territoriale.

B. Quelles cohérences pour les politiques publiques et la politique de l'habitat dans les territoires ? Quels impacts à court et moyen terme ?

Jean DUMONTEIL

Nous poursuivons sous un angle quelque peu différent avec Jean-Claude Driant, de l'IUP. Nous allons voir de quelle manière la politique de l'habitat s'articule avec les politiques publiques et les réformes en cours.

Jean-Claude DRIANT, Professeur, Institut d'urbanisme de Paris

Nous avons vu tout à l'heure que 2008 a été une année de rupture, dont nous ne saurons que plus tard si elle sera durable. La crise du logement, elle, n'obéit pas du tout aux mêmes temporalités. Avant 2009, la crise du logement me semble être entrée dans une phase plus aiguë, et ce alors que les statistiques montrent que les Français n'ont jamais été aussi bien logés – oubliant en cela la situation dégradée d'une frange de la population. La situation va des quelque 500 000 mal-logés (selon la Fondation Abbé Pierre) aux ménages de classe moyenne qui ont des difficultés à adapter leur logement à la configuration de la famille et à leurs aspirations. La précarité de l'emploi et la crise de 2009 ont renforcé ces difficultés, mais les prix immobiliers, dont la flambée est bien antérieure, constituent un autre élément de difficulté.

Cette diversité de situations est fortement ancrée dans les territoires. Parler globalement de crise du logement en France n'a peut-être pas tant de sens que cela. Je ne pense pas que l'on puisse parler de crise du logement dans les mêmes termes à Annecy, Lyon ou Paris. Néanmoins, le mal-logement existe partout, y compris dans les villes où la situation du

marché est moins tendue. Ces dernières années, nous avons assisté à une croissance considérable des inégalités territoriales. Les prix de l'immobilier ont doublé dans l'ancien entre la fin des années 1990 et la fin des années 2000, et ce sur tout le territoire, alors que le rythme avait été différent au début des années 1990. Cela signifie que l'écart entre la capitale et les autres villes s'est considérablement accru en valeur absolue. Les capacités d'accès au logement sont donc radicalement différentes, à revenu égal, en fonction de la ville. D'ailleurs, les entreprises sont davantage préoccupées aujourd'hui par les conditions de logement des salariés. Se pose la question des modalités de gouvernance de la politique du logement et de l'habitat. Comment traiter la diversité des situations en fonction de l'habitat et quels sont les acteurs les plus capables de porter ces politiques ?

La décentralisation de la politique de l'habitat n'est pas réellement effective. Nous avons plutôt affaire à des politiques coproduites, partiellement déléguées et partiellement contractualisées, dont les grandes étapes ont été la recherche d'un territoire pertinent et la création des intercommunalités sous l'impulsion de la loi Chevènement et de la loi SRU, avant l'accélération marquée par la forte diffusion de la délégation des aides à la pierre. Rappelons que beaucoup d'aides à la pierre ne nécessitent aucune décision locale, la plus importante étant la TVA réduite pour les travaux effectués par les artisans dans les logements. Les cahiers des charges nationaux sont d'ailleurs de plus en plus contraignants pour les collectivités territoriales. J'évoque enfin les grandes priorités nationales (500 000 logements par an), qui s'imposent d'une certaine manière aux politiques locales, et la territorialisation des politiques fondées sur des zonages, qui rendent difficilement compte de la réalité des territoires avec des visions par trop binaires. La relation entre l'État et les collectivités reste donc difficile.

Derrière l'éclatement des responsabilités se trouve une diversité des compétences des professionnels et de champ d'exercice des politiques publiques, avec des difficultés de dialogue entre les institutions. Rien ne garantit d'ailleurs que ces différents professionnels dialoguent mieux au sein d'une institution commune. Certaines agglomérations mènent leurs politiques en relative autonomie, en devançant l'évolution des cadres juridiques, tandis que d'autres sont moins avancées. De nombreuses villes moyennes sont en difficulté – or elles représentent un cinquième de la population française comme l'a révélé une excellente étude menée récemment par Habitat et Territoires Conseil pour la Fédération des villes moyennes². Les questions liées à l'étalement urbain, à l'habitat individuel et à la dépendance à l'automobile ne s'y posent pas dans les mêmes termes que dans les métropoles de province ou en région parisienne.

Nous pouvons noter que l'État est extrêmement affaibli et que le pouvoir d'action de ses services déconcentrés s'en trouve réduit.

Le Grand Paris est le théâtre d'une crise particulièrement aiguë, où près des deux tiers des dossiers de droit au logement opposable sont concentrés, où la production de logement est extrêmement faible par rapport à la population depuis plus de vingt ans, et où la taille moyenne des ménages augmente dans la capitale, à contre-tendance de l'évolution nationale, alors que cet indicateur s'est stabilisé au niveau régional. La montée en puissance des intercommunalités a été très hétérogène sur ce territoire, que ce soit en première ou en deuxième couronne.

Sans entrer dans la technicité des mesures, nous avons affaire à un ensemble de textes très complexes, ce qui est une caractéristique commune à nombreux domaines de politique publique. Après la loi Chevènement et la délégation des aides à la pierre, les métropoles devraient connaître une nouvelle accélération, avec un renforcement de la capacité d'action des EPCI, qui rendra possible la délégation du rôle de garant du droit au logement, l'élargissement de la boîte à outils de l'action sur le parc privé (habitat indigne et copropriétés), la gestion des demandes d'attribution de logements sociaux au niveau intercommunal et les PLU intercommunaux, qui étaient déjà censés connaître une évolution significative au moment de la loi Grenelle II.

² <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article947>

Les métropoles héritent de compétences très élargies en matière d'habitat, mais les politiques seront-elles pour autant mises en cohérence ? La question reste ouverte. Si la question du logement est centrale dans la réforme des métropoles et constitue un facteur d'attractivité, la réalité de la prise en charge de cette compétence par les métropoles reste pendante. Le problème est similaire à celui vécu avec la délégation des aides à la pierre, et la question est même encore plus ouverte, car il existe plusieurs sous-domaines en matière de politique de l'habitat. Élargir les compétences ne permet pas de garantir cette mise en cohérence. Les métropoles sont de grosses administrations, qui rencontreront donc certainement des difficultés de fonctionnement. Il faudra aussi sans doute du temps avant que l'appropriation de cette compétence par les métropoles soit effective. Le rapport de la Fondation Abbé Pierre montre que la politique à l'égard des mal-logés et des personnes défavorisées est rarement un point fort des PLH. On ignore si les métropoles seront plus performantes à cet égard.

Pour le Grand Paris, tout reste encore à inventer. Le choix de créer une grande métropole articulée avec des territoires contraste avec le mouvement de renforcement des EPCI. Les forces contraires à ce processus restent extrêmement vives, et ce pour encore plusieurs années. Cela relativise la capacité de mise en œuvre des objectifs en matière de logement. La question consiste avant tout à éviter un long moment de vide.

Beaucoup de points d'interrogation subsistent, comme la place des Départements dans le paysage, la coordination régionale – sans oublier la justification d'une telle coordination – et la différenciation croissante des volontés locales. Devons-nous intégrer une logique d'expérimentation, de contractualisation – dans un contexte d'affaiblissement de la puissance étatique, etc. ?

Le rattachement des offices publics aux intercommunalités apportera son lot de bouleversements. La temporalité de ces derniers est une question importante, notamment pour l'Île-de-France.

Si l'État reste chef de file de la politique du logement, il semble se retirer du jeu local, au moins dans les grandes villes. Les nouvelles lois sont loin d'apporter une solution définitive à la crise du logement. Elles posent la question de la hiérarchie des territoires, de la coopération entre les territoires, et ces réformes nécessiteront un délai de mise en œuvre. En attendant, nous devons nous efforcer d'apporter des réponses à la crise actuelle.

C. Échanges avec les participants

Jean DUMONTEIL

L'État reste donc chef de file, mais les situations locales sont hétérogènes. Nous voyons que l'application du droit est complexe et composite. Qui souhaite intervenir ?

Aline CLOZEL, Directrice de l'habitat, Communauté d'agglomération du Grand Avignon

Je souhaitais interroger M. Marcou au sujet de l'impact des dispositions de la loi sur la cohésion urbaine et la ville sur les PLH.

Gérard MARCOU

Le nouvel article 9-1 de la loi du 1^{er} août 2003 (modifiée par le projet de loi actuel) indique que la production de logements locatifs sociaux financée dans le cadre du programme national du renouvellement urbain s'effectue dans les unités urbaines auxquelles appartiennent les quartiers concernés par ce programme. Sachant que le PLH est un document à caractère intercommunal, il faudra bien que la production des logements locatifs sociaux soit envisagée dans le PLH, et pas seulement à l'échelle du quartier considéré.

Jean-Pierre COMTE, Président de Polylogis

Nous avons évoqué tout à l'heure un dispositif central pour l'amélioration des dispositifs d'urbanisme : les PLUI. Or tout à l'heure, au fil de la discussion, j'ai entendu que le seuil de 45 % des habitants et des collectivités avait été ramené à respectivement 25 et 20 %. Je me demande si nous ne risquons pas de voir perdurer l'immobilisme avec cette disposition.

Jean-Claude DRIANT

La référence aux 25 % est le fruit des discussions au sein de la commission mixte paritaire. Votre inquiétude est légitime. Je pense cependant que pas à pas, une évolution est possible. La loi énonce tout de même que le PLUI est le principe de droit commun et il s'agit d'un pas important, même si cela reste insuffisant. J'ignore si certains ont essayé d'effectuer des projections afin d'évaluer le fonctionnement de ces règles de minorité de blocage : le risque sera peut-être plus fort dans certaines intercommunalités que dans d'autres, mais il est probable que peu nombreuses sont celles qui pourront passer outre.

Patrice LANCO, expert

Les jeux sont faits. La commission mixte paritaire a proposé un compromis très proche de la position du Sénat. Le transfert de plein droit (sous réserve de l'exercice du droit de *blocage*) permettra-t-il une avancée ? Tel est l'enjeu des années qui viennent. J'ai noté qu'une position différente a été exprimée dans un communiqué de l'Association des maires de France. Celle-ci proposait d'en rester au principe du transfert volontaire, mais en abaissant le seuil de majorité à 50 % des communes représentant 50 % de la population. Par ailleurs, il s'agissait de rendre obligatoire un débat suivi d'une délibération sur le principe du transfert à l'EPCI et ce à chaque renouvellement de l'équipe municipale (dans l'année qui suit).

Manuel NARDIN, Responsable du Pôle Habitat Foncier, cabinet Sémaphores Territoires

Je souhaite réagir à la conclusion de Jean-Claude Driant sur l'urgence de la crise du logement actuelle. J'ai présenté dernièrement un PLH au bureau communautaire d'une agglomération. Les élus ont constaté que leur SCOT devait être revu, car il ne correspondait plus au PLH. Je leur ai fait remarquer que leur SCOT datait de seulement un an ; ils m'ont répondu qu'ils n'avaient pas compris ce qu'ils avaient adopté. Plus récemment, dans une réunion similaire, nous avons constaté que le scénario du SCOT ne correspondait pas avec celui du PLH. Les élus ont néanmoins décidé de ne plus modifier le SCOT. Ces démarches multiples, qui ont peine à interagir, contribuent à bloquer le système. Un agenda local du foncier et de l'habitat permettrait de simplifier la situation et la territorialisation des politiques du logement doit tenir compte des capacités des différentes collectivités.

Marie-Laure SUCRÉ, Directeur Aménagement et Habitat, Conseil général de Seine-Maritime

M. Driant fait état du mal-logement. Or les évolutions actuelles font davantage cas de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme que du lien entre le travail social et la question de l'habitat.

Roger THUNE, Action Logement

Vous avez indiqué que ces dernières années, de nombreuses dispositions d'ordre législatif et réglementaire ont été prises pour enrayer la crise du logement, mais nous constatons que nous n'avons jamais construit aussi peu de logements qu'à l'heure actuelle. Si un statisticien s'intéressait à la question, il établirait sans doute une corrélation entre le nombre d'articles que l'on a pu ajouter aux différents codes qui régissent la construction, l'habitat et l'urbanisme et l'augmentation des prix immobiliers. N'avez-vous pas le sentiment que la législation participe à l'augmentation des prix ? La loi Duflot est censée réguler le marché, mais ce dernier n'existe plus tellement il a été réglementé ces dernières années. Des articles ont été vidés de leur substance pendant le débat parlementaire, ce qui risque d'aggraver les problèmes que ces textes étaient censés régler.

Gérard MARCOU

L'évolution va dans le sens d'un élargissement du contenu des documents d'urbanisme, mais simultanément, nous avons vu se développer des outils dérogatoires. J'ignore si des programmes d'intérêt majeur sont déjà en cours de préparation, mais ce sont des documents qui ont vocation à déroger aux règles d'urbanisme qui ont été établies. Cette réponse n'est pas très satisfaisante, car lorsque l'on passe beaucoup de temps à établir un plan, il n'est pas souhaitable de devoir tout remettre à plat pour pouvoir réaliser un grand projet. Cette méthode n'est pas exempte de critiques.

Jean-Claude DRIANT

À propos de la politique sociale, du mal-logement, de la planification et des PLH, le propos de l'intervenante est très partagé. On peut y voir un reflet de la pluralité des facettes de la politique du logement et de la politique de l'habitat qui traitent de grands enjeux économiques, sociaux et urbains. Le thème de la mixité sociale diffère de celui de l'offre de logements ou de celui de la situation des mal-logés. La difficulté de dialogue existe aussi entre les planificateurs et les statisticiens qui élaborent les PLH, les stratèges qui les approuvent et les aménageurs, qui ignorent largement le fonctionnement d'un programme local de l'habitat. Cela nous renvoie d'ailleurs à la problématique de la construction de logements. Dans beaucoup d'opérations d'aménagement, le lien avec les stratégies territoriales d'habitat est souvent très ténu. Le dialogue fonctionne mal en raison de problèmes politiques et de cultures professionnelles diverses. Un aménageur raisonne en termes de surface habitable, mais pas en termes de nombre de logements, dans la plupart des cas. La logique des PLH est totalement différente. La question sur l'inflation normative et ses conséquences sur le marché de la construction est un serpent de mer. Je ne pense pas que l'on puisse affirmer que nous n'avons jamais construit aussi peu, étant donné que nous avons tout de même construit près de 330 000 logements neufs en 2012, ce qui est supérieur au rythme le plus élevé des années 1990. Il se trouve que le rythme de production s'est amplifié au cours des années 2000, pour partie d'ailleurs en lien avec des mécanismes qui n'ont pas conduit à la production des logements les plus utiles ou les plus nécessaires. Parmi les constructeurs de logements à l'heure actuelle, nous trouvons des particuliers, qui bâtissent leur maison individuelle sur leur terrain – avec des effets induits, comme nous l'avons vu tout à l'heure –, des bailleurs sociaux – leur production est plutôt ascendante – et enfin les promoteurs immobiliers, qui sont inquiets pour leurs ventes futures. Quelles que soient les règles et les disponibilités de terrains à bâtir, les promoteurs ne construisent que dans la perspective de vendre. De nombreuses opérations d'urbanisme s'en trouvent handicapées.

Jean-Philippe GENOD, Chargé de mission logement social, Communauté urbaine Marseille Provence Métropole

J'aimerais revenir sur l'affaiblissement de l'ingénierie d'État. Couplé avec un volontarisme politique affiché d'objectifs de réalisation de logements, ne risque-t-il pas de conduire l'État à agir de plus en plus par le biais d'injonctions et de moins en moins sur le plan de la coproduction et de la contractualisation ? Les nouvelles métropoles risquent alors de se retrouver écartelées entre les maires qui conserveraient le droit des sols et la volonté politique exprimée par l'État.

Jean DUMONTEIL

La réponse semble être dans la question. Gérard Marcou, approuvez-vous ce constat ? L'État peut effectivement émettre des injonctions, étant donné que ce ne sera pas à lui d'appliquer ses propres décisions, de toute façon...

Gérard MARCOU

Le problème se situe ailleurs. Dans la division des rôles entre l'État et les collectivités territoriales, je ne considère pas comme anormal que l'État fixe des objectifs et des règles et que d'autres acteurs les appliquent. En revanche, pour que les collectivités territoriales puissent comprendre l'esprit des objectifs de l'État, il faut que l'administration ait des capacités d'ingénierie suffisantes pour prendre une décision. Or précisément, l'ingénierie de l'État est affaiblie. L'État n'assume pas les contradictions entre ses compétences régaliennes et les moyens dont il se dote.

Jean DUMONTEIL

D'ailleurs, les intercommunalités se dotent de moyens croissants en ingénierie publique. Pourrait-on envisager que l'État fasse appel à ces ressources à travers la contractualisation ?

Gérard MARCOU

Je reviens sur le débat relatif à la minorité de blocage qui peut faire échec au transfert de la responsabilité du PLU à l'intercommunalité. Nous connaissons d'avance le scénario : des communes périurbaines se mobiliseront dans le but d'empêcher ce transfert. La loi donne à l'État des moyens d'agir puisque le Préfet doit fixer des objectifs qui doivent alors être impérativement pris en compte dans le PLH, et dans le cas contraire, ce même Préfet peut enjoindre les collectivités à modifier leur PLH. Mais pour agir de manière efficace, encore faut-il qu'il dispose d'une vision précise et qu'il puisse opposer des diagnostics pertinents aux décisions politiques locales. Dans le cas contraire, les autorités de l'État seront contraintes d'accepter des décisions qui seraient contraires aux objectifs de la loi.

IV. La réforme de demande et de l'attribution des logements sociaux : quels enjeux ? Quels nouveaux outils ? Quelle efficacité ?

Jean DUMONTEIL

La première table ronde de cet après-midi vise à explorer les enjeux de la réforme des logements sociaux, ainsi que les outils et leur utilisation possible. Pour cette première table ronde, nous avons réuni un panel qui représente les producteurs aussi bien que les utilisateurs.

Le projet de loi ALUR propose un nouveau dispositif pour améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques en matière de logement³. Comme vous le savez, l'article 47 du projet de loi traite de l'organisation partenariale de la gestion de la demande et de l'information des demandeurs (à travers notamment un système de guichet unique). Ce dispositif s'accompagne d'une nouvelle gouvernance, à travers la conférence intercommunale du logement.

La grande nouveauté est la constitution d'un dossier unique qui doit être remis en un seul exemplaire. Une fois le logement attribué, le demandeur se trouve radié automatiquement dès la signature du bail. Les bailleurs sociaux s'engagent à mettre en commun les dossiers de demande de logement social (accompagnés de leurs pièces justificatives) ainsi que les informations relatives à la situation des demandeurs. L'État a confié la gestion du système national d'enregistrement (SNE) à un groupement d'intérêt public spécialement créé, dont l'USH, la fédération des EPL et les représentants des réservataires sont parties prenantes.

L'EPCI doté d'un PLH élabore un plan partenarial de gestion de la demande définissant les actions auxquelles les bailleurs, l'État et les réservataires sont associés. Le service est organisé autour d'un lieu d'accueil unique. Des bilans et des outils permettront d'évaluer le dispositif. L'EPCI a également la possibilité de mettre en place une conférence intercommunale du logement (sous la houlette du Président de l'EPCI et d'un représentant de l'État) afin de définir les orientations d'attribution, y compris pour les mutations.

Alors que la gestion de la demande devient un enjeu partenarial sur les territoires, conserver un rôle dans la gestion de la demande et les attributions est un objectif important pour les bailleurs sociaux. Lors de la préparation du débat, vous

³ http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/article_47_loi_alur_3_fevrier_2014.pdf

insistiez d'ailleurs sur la recherche d'une cohérence départementale et régionale. Le partage de fichiers jusque-là épars devrait permettre une meilleure attribution des logements et une meilleure information.

Aminata KONÉ, Secrétaire générale, Confédération syndicale des familles

La politique est faite pour les citoyens. Ces derniers ont besoin de l'intervention publique pour se loger. Les attentes sont très élevées sachant que le taux de rotation des logements sociaux atteint à peine 10 %. 450 000 logements sont disponibles, pour 1,2 million de demandeurs. La définition des niveaux de responsabilité territoriale est très importante. Le dynamisme de la démographie, la natalité, l'évolution des zones d'activité, tout cela doit être considéré sur le long terme. Certains logements restent par exemple vacants en raison du chômage ambiant. L'emploi et les conditions d'accès des territoires conditionnent fortement l'acceptation des logements. En d'autres termes, l'information ne doit pas servir de prétexte pour contraindre les demandeurs à accepter un logement qui ne leur conviendrait pas.

Jean DUMONTEIL

Vous me disiez qu'il fallait aussi raisonner en termes de flux...

Aminata KONÉ

Je regrette que la loi ALUR n'ait pas apporté d'avancée sur les mutations, étant donné que ces dernières sont susceptibles de résoudre plusieurs problèmes simultanément. Certains bailleurs sont réticents en raison du coût de remise en état des logements. La question doit être abordée autrement à mon sens : permettons-nous aux locataires du parc social d'être mobiles au sein du parc, et ce sans préjudice de leur ancienneté ? Il se peut en effet qu'un locataire arrivant dans un nouveau logement paie un loyer plus élevé que dans son ancien logement, qui était pourtant plus grand. Dans le même temps, les locataires peuvent difficilement acquérir leur propre logement, car ils n'ont bien souvent pas accès au crédit. Or les mensualités des crédits associés aux logements ouverts à l'accession sont parfois équivalentes aux loyers du parc social. Se pose également un problème de transparence : les commissions d'attribution n'ont presque pas d'emprise sur les propositions des réservataires.

Comme je l'avais déjà signalé lors du Congrès HLM, certaines mentions des dossiers de demande me paraissent inutiles. Qui plus est, elles multiplient les obstacles pour les demandeurs. Par exemple, est-il réellement utile de savoir si deux demandeurs en couple sont pacésés, mariés ou concubins ?

Jean DUMONTEIL

Vous attirez donc notre attention à la fois sur la simplification et la transparence. Nous poursuivons notre tour de table avec le représentant de la Fondation Abbé Pierre.

Patrick DOUTRELIGNE, Délégué général, Fondation Abbé Pierre

La loi ALUR nous place à mi-chemin d'un parcours. J'ai participé au « comité des sages » qui a travaillé en amont sur le projet de loi et le texte reprend finalement la moitié de nos propositions. La problématique de la cotation est différée : il s'agissait de positionner les demandeurs dans la liste d'attente selon des critères objectifs. Nous aurions pu mener des expérimentations plus poussées dans ce domaine, comme cela se pratique sur une partie du contingent parisien. Les fantasmes liés aux attributions restent encore vivaces, même si d'importants progrès ont été accomplis depuis quelques années. Le système reste très opaque et induit les personnes non retenues à penser qu'elles ont été défavorisées (en raison de leur appartenance ethnique par exemple). Il me paraît donc indispensable de mener cette réforme à son terme et d'accroître la transparence du système. Au sein du comité des sages, nous étions tous d'accord sur le fait qu'il ne s'agissait pas de classer les dossiers par ordre chronologique de dépôt, et nous approuvions tous l'idée de traiter les attributions au niveau intercommunal. Malheureusement, le projet de loi se montre plus prudent sur ce point. Nous pourrions également être en mesure d'annoncer le délai d'attente estimé aux demandeurs en fonction du secteur demandé, comme nous pouvons savoir dans combien de temps la prochaine rame de métro ou de RER arrivera. Cela contribuerait à battre en brèche les fantasmes et à faire comprendre aux demandeurs que le délai d'attente est

proportionnel à la finesse de leur demande. Les demandeurs pourront donc jouer un rôle plus actif par rapport à un dispositif qui leur paraît aujourd'hui largement opaque. Ils arbitreront eux-mêmes entre leur envie de trouver un logement rapidement, l'éloignement par rapport au lieu de travail ou à la famille, la surface du logement, l'environnement, etc.

Jean DUMONTEIL

Vous nous invitez donc à un changement d'état d'esprit et à recréer de la confiance.

Patrick DOUTRELIGNE

Je parlerai même de confiance mutuelle, car certains organismes ont tendance à infantiliser les demandeurs. Il importe de leur expliquer qu'ils sont libres de fixer leurs critères de choix et qu'en contrepartie, leur temps d'attente sera plus ou moins long. Actuellement, les demandeurs ne font confiance ni aux élus, ni aux bailleurs sociaux, et à la rigueur ils accordent leur confiance aux associations de proximité, même s'ils ressentent que leur pouvoir est relativement limité.

Jean DUMONTEIL

Votre analogie avec le temps d'attente dans les gares est très intéressante : nous devons trouver le moyen d'informer les usagers. Nous poursuivons notre tour de table avec la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer, qui avait déjà mis en œuvre des démarches préalables. Comment accueillez-vous le nouveau dispositif ?

Catherine MARIE, Directrice de l'habitat, Communauté d'agglomération de Caen-la-Mer

En 2008, à l'occasion du changement de majorité municipale et intercommunale, les nouveaux élus ont souhaité dynamiser la politique de l'habitat, profitant de l'occasion du renouvellement du PLH. Les élus ont souhaité travailler sur deux axes : l'amélioration de l'information du public – le Calvados est l'un des rares départements sans ADIL – et le rapprochement avec les bailleurs selon une logique partenariale. Ces deux orientations se sont traduites par la création d'une Maison de l'habitat, en mars 2010 (qui accueille et réoriente les publics vers les acteurs compétents et qui sert de référent pour les communes), et par la création d'un fichier partagé entre les bailleurs. À travers l'observation des besoins en logement, nous avons pu combler nos lacunes en statistiques.

Jean DUMONTEIL

Avez-vous pu mettre en place le dossier unique ?

Catherine MARIE

Nous l'avons mis en place lors de la réforme de 2011 : en septembre, nous avons signé avec les bailleurs une convention-cadre de mise en œuvre du PLH, qui prévoit notamment la création d'un fichier départemental partagé pour la gestion des demandes. La Maison de l'habitat traite aujourd'hui 10 000 contacts par an.

Jean DUMONTEIL

Comment vous appropriez-vous ces nouveaux dispositifs nationaux ? Sera-t-il facile d'associer les partenaires locaux ou devrez-vous bousculer vos habitudes ?

Catherine MARIE

Nous allons poursuivre la mise en œuvre des orientations de notre PLH. Nous avons bien prévu de débattre de la politique de peuplement, de l'accord intercommunal, des processus d'attribution et de l'information des publics. Les dispositions de la loi ALUR arrivent donc à point nommé. Nous venons à peine de stabiliser le fichier commun. La Maison de l'habitat sera un acteur de l'amélioration de l'information. À son ouverture, nous avons déjà esquissé un certain

nombre d'idées. Sans aller jusqu'à annoncer des délais d'attentes estimatifs, nous pouvons informer les demandeurs sur la structure du parc et sur le taux de rotation.

Jean DUMONTEIL

Avez-vous réfléchi à la mise en place de la conférence intercommunale du logement ?

Catherine MARIE

Nous l'avons déjà constituée pour animer notre PLH. Elle n'a pas d'existence officielle, mais nous y convions toutes les parties prenantes une fois par an, depuis les bailleurs jusqu'aux associations de locataires en passant par les professionnels du bâtiment, etc.

Jean DUMONTEIL

Nous terminons à présent notre tour de table avec Caroline Macé. Comment percevez-vous l'arrivée de ce nouveau dispositif national ?

Caroline MACÉ, Directrice du réseau et des territoires, Action logement

Je partage ce qui a déjà été dit à propos de l'accès simplifié et de l'information des demandeurs. Néanmoins, pour bien traiter une demande, encore faut-il qu'elle soit complète et actualisée. Si le droit à l'information est correctement organisé, les demandeurs seront en capacité de requalifier leur demande, mais il faudra faire preuve de beaucoup de pédagogie. Le droit à l'information doit au minimum permettre au demandeur de s'adresser à l'interlocuteur idoine. De toute manière, les demandeurs fragiles devront être accueillis physiquement et accompagnés tout au long du processus. Par ailleurs, la gestion des doublons me semble être une des clefs de réussite du système. Enfin, il me semble crucial de faire comprendre aux demandeurs les étapes du parcours de leur dossier. Il me semble également important que les salariés soient orientés vers l'organisme qui travaille avec leur entreprise. Nous nous devons de respecter la mixité sociale à toutes les échelles. Nous devons également prêter attention au rôle des prestataires qui travaillent avec les entreprises.

En ce qui concerne la cotation, je suis du même avis que M. Doureligne : nous nous sommes arrêtés au milieu du gué. L'expérimentation me semble très importante. Les critères sont par ailleurs à la fois un outil d'aide à la décision et un moyen pédagogique. Il est compliqué dans l'absolu d'expliquer aux demandeurs comment leurs demandes sont priorisées les unes par rapport aux autres.

Jean DUMONTEIL

Nous allons entendre des témoignages de la salle.

Paul COIZET, Président d'Habitat 25

En Franche-Comté, nous comptons parmi nos locataires 40 % de personnes seules, 22 % de familles monoparentales et environ 20% de foyers traditionnels. Nous observons une précarisation de la population : un quart des ménages vivent sous le seuil de pauvreté monétaire et 70 % sous le plafond PLAI. La loi SRU et le PLUI sont les deux vecteurs de promotion de l'habitat social non stigmatisant. La question de l'APL me semble également importante, car elle nous permettra de continuer à accueillir des locataires. Le thème de la solvabilité des locataires est majeur, sous peine de voir certains locataires ne même plus se rendre dans les offices HLM. Enfin, s'agissant des fichiers partagés, il ne s'agirait pas que les fichiers nationaux mettent à mal les fichiers partagés dans lesquels nous sommes déjà engagés dans le Doubs par exemple.

Jean DUMONTEIL

D'autres témoignages sur les situations locales ?

Michel BANCAL, Président de Versailles Habitat

Je ne suis guère favorable à la cotation, mais nous devons bien y venir. Si nous devons subir le dossier unique comme nous avons déjà vécu la mise en place du numéro unique dans la région, nous risquons d'avoir des dossiers de plus en plus inconsistants et de plus en plus faux et nous n'aurons pas d'autres solutions pour classer les demandeurs. Nous n'avons quasiment aucun moyen de savoir si les dossiers des demandeurs qui ne sont pas inscrits dans notre ville sont plus urgents. Ces dossiers sont parfois vides et souvent faux. Pour certains, nous ne connaissons même pas l'état du logement où ils se trouvent actuellement et nous n'avons donc aucune information nous permettant de prioriser leur demande.

S'agissant la communication au demandeur de son ordre de priorité, j'ai plutôt fait marche arrière. Lorsque je suis arrivé, on avait coutume de préciser aux demandeurs s'ils se trouvaient en première, deuxième ou troisième position. J'ai demandé de ne plus le faire avant que la commission d'attribution ne se réunisse : en effet, lorsque la CAL, en étudiant les dossiers, peut s'apercevoir qu'au vu de l'évolution des dossiers des demandeurs, l'ordre de priorité doit être changé, si bien que le demandeur qui croyait se trouver en première place peut se sentir floué. À Versailles, nous avons la chance d'avoir un office HLM qui nous a laissé des droits de réservation sur la ville, sachant que la plupart des ESH ont repris tous les droits de réservation à la fin des garanties. Parfois, pendant six mois, nous n'avons que des trois pièces qui se libèrent, puis des quatre pièces, etc. J'ignore si je peux promettre aux demandeurs qu'ils pourront bénéficier d'un logement dans un délai d'un an, par exemple, car entre-temps, ils peuvent très bien avoir vu de nombreux demandeurs passer devant eux sur la liste. Mis à part quand la demande est presque impossible à satisfaire, nous n'avons quasiment pas de moyens de prévoir le délai d'attente.

Roger THUNE, Action logement

J'aimerais élargir le débat sur l'équité et la transparence dans les attributions de logements. Dans les secteurs tendus, où nous ne sommes pas loin de respecter le seuil de la loi SRU, les délais d'attente peuvent tout de même se compter en années. Dans la mesure où les occupants du parc social ont des revenus certes inférieurs aux plafonds HLM, mais plus importants que certains occupants du parc privé dans de meilleures conditions ou que certains demandeurs sans logement, n'aurions-nous pas intérêt à revenir de façon iconoclaste sur le droit de maintien illimité dans les lieux, ou à envisager une indexation des loyers sur les revenus, ce qui permettrait de mettre fin à une situation de plus en plus injuste ?

Frédéric JULLIAN, Communauté d'agglomération Tours Plus

J'aimerais revenir sur le rôle dédié aux intercommunalités dans le projet de loi ALUR. Dans l'agglomération de Tours, nous avons créé un fichier partagé il y a maintenant deux ans, et nous en sommes à la deuxième génération d'un accord collectif qui organise les politiques de peuplement dans le parc social. Il nous semble important que l'intercommunalité joue un rôle dans le domaine de l'enregistrement de la demande et de la satisfaction de cette dernière, mais je tiens à souligner que l'intercommunalité ne doit pas agir au détriment des communes membres : la fonction de l'agglomération, selon notre conception, est de responsabiliser les communes. La preuve en est que la majorité des communes membres de l'agglomération sont des lieux d'enregistrement des demandes, ce qui n'était pas le cas avant les initiatives prises par l'agglomération : les élus municipaux se sont emparés de l'outil et ont apporté un service de proximité. Nous pouvons renforcer les élus dans les fonctions de traitement de la demande. Nous avons même inventé un dispositif à travers lequel leurs droits de réservation sont abondés en contrepartie des aides accordées aux bailleurs sociaux. Nous pouvons ainsi renforcer les efforts des maires et de leurs équipes et traduire dans les faits une stratégie de peuplement qui soit définie à l'échelle de l'agglomération.

Jean DUMONTEIL

Merci. Je me tourne à présent vers Juliette Furet. Nous avons entendu le point de vue des différents acteurs. Nous nous attarderons un instant sur la question de la cotation. Tout d'abord, nous allons évoquer la mise en œuvre de ce nouveau dispositif de façon plus générale.

Juliette FURET, Responsable du département Politiques sociales, L'Union sociale pour l'habitat

Depuis longtemps, l'USH est force de propositions pour plus de transparence et une amélioration de la gestion des demandes et des attributions. Nous avons été à l'origine de la mise en place des fichiers partagés de la demande dans trente départements, qui anticipent les dispositions de la loi. Nous avons assisté à la mise en place de véritables projets partenariaux sur les territoires. Nous avons été fortement présents au niveau de la concertation et de l'attribution. Nous avons contribué à l'élaboration des propositions, notamment celle qui concerne la meilleure information du demandeur.

Certaines remarques ont été exprimées à propos d'une « faiblesse » de la réforme par rapport aux positions issues de la concertation sur l'attribution. Cependant, on peut noter que la réforme apporte de véritables changements dans les pratiques partenariales et dans les pratiques de chaque acteur (bailleurs sociaux, réservataires, etc.), tout en provoquant des changements d'organisation des systèmes d'information. Certes la réforme n'est peut-être pas complètement à la hauteur de ce qu'auraient souhaité les acteurs de la concertation, mais il s'agit en réalité d'un véritable changement de fond.

En ce qui concerne la simplification des démarches des demandeurs, l'information du demandeur est un point très positif : le demandeur peut ainsi devenir un acteur à part entière de sa demande. Grâce aux informations sur l'offre, sur les délais de réponse, sur les procédures, sur les acteurs et sur les territoires, il peut formaliser un projet réaliste en fonction de sa situation personnelle et de l'offre existante. Les plans de gestion et d'information de la demande auront pour enjeu principal d'harmoniser ces informations. En effet, beaucoup d'acteurs – dont les organismes de HLM – délivrent déjà des informations, mais un discours homogène devra être proposé aux demandeurs par les acteurs présents sur un même territoire.

Nous avons demandé que la loi prévoit que les organismes soient associés également à la mise en œuvre des plans de gestion, car nous souhaitons que notre expertise en la matière soit prise en compte. Je pense que les organismes souhaitent pouvoir continuer à accueillir des demandeurs, en agissant de façon complémentaire par rapport au service d'accueil qui sera mis en place. Nous serons donc présents pour l'élaboration de ces plans.

Le deuxième sujet très important pour nous porte sur les dispositifs de gestion partagée que la loi prévoit. Le sujet est suffisamment important pour que le comité exécutif de l'USH s'en soit saisi. Nous en sommes en première ligne pour l'enregistrement de la demande. Nous sommes les seuls acteurs à devoir obligatoirement enregistrer les demandes. Par ailleurs, comme je l'ai déjà indiqué, nous avons mis en place des outils de gestion partagés. La loi prévoit la mise en place de tels outils afin de mettre en commun les demandes de logement, les pièces jointes et les éléments relatifs à l'historique de la demande. Ces dispositifs devront être reliés au SNE), qui a été mis en place par l'État en 2009. Jusqu'à présent, ce dispositif était géré et financé par l'État et la loi ALUR prévoit un cofinancement du SNE par l'État et par la CGLLS, et donc de fait un dispositif de pilotage partagé entre l'USH et l'État avec l'ensemble des partenaires.

L'État fait évoluer le SNE pour qu'un certain nombre de fonctionnalités annoncées dans la loi puissent devenir effectives. Il s'agit notamment de l'enregistrement sur Internet et du dossier unique – les pièces jointes du dossier seront dématérialisées et consultables par l'ensemble des acteurs. Le comité exécutif de l'USH s'est positionné sur la question : il demande notamment que le dispositif de copilotage du SNE soit mis en place très rapidement. Faire évoluer les outils n'est pas une opération neutre : cela a une incidence importante sur les systèmes d'information des organismes, qui devront adapter leur gestion en conséquence. Si nous voulons que le système soit efficace pour le demandeur, il faudra optimiser son accueil sur le territoire. Il ne suffit pas en effet de créer une boîte consultable par tous, mais de définir des règles du jeu sur le territoire. L'USH souhaite donc que l'instance de pilotage partenarial du SNE se réunisse très rapidement.

Notre objectif est que la réforme s'appuie bien sur l'expérience des fichiers partagés existants, comme ceux de Caen ou de Tours. Nous demandons également que ces fichiers partagés soient confortés et que leur intégration et leur adaptation soient accompagnées.

En parallèle, le mouvement appelle de ses vœux une cohérence du dispositif. La loi confie aux partenaires la responsabilité de mettre en place des dispositifs de gestion partagée. L'aire d'intervention des organismes est plus large : elle est au minimum départementale. Il faut donc éviter la multiplication de dispositifs interconnectés.

Enfin, le dernier sujet important est le rôle donné aux EPCI pour piloter les politiques d'attribution. Cela me semble cohérent avec l'élargissement de leurs compétences et la métropolisation prévue par la loi de modernisation de l'action publique territoriale. Pour nous, l'objectif est aussi que la gouvernance permette de concilier la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et de droit au logement, ainsi que la prise des besoins locaux par rapport aux priorités nationales applicables au logement social.

Jean DUMONTEIL

Parmi les acteurs, nous n'entendons pas les demandeurs. Aminata Koné faisait allusion tout à l'heure à la mobilité et à l'organisation des parcours résidentiels. Les locataires ne restent pas inactifs : ils s'emparent des outils informatiques. Vous souhaitez aborder le thème de la mobilité et des parcours résidentiels des locataires...

Aminata KONÉ

Cette question est essentielle. Le responsable du Doubs a relevé un point relatif à la composition des familles. Il a indiqué que 40 % des locataires étaient des personnes seules. Nous retrouvons des statistiques analogues dans beaucoup de parcs, y compris parmi les occupants de grands logements.

La question de la mobilité est réelle. Comment peut-on organiser la mutation à l'intérieur du parc, en ayant à l'esprit que les freins de la mutation sont liés au fait que lorsque le locataire arrive dans un nouveau logement, il est toujours considéré comme un nouvel entrant du parc social. Il peut alors devoir payer un loyer plus élevé pour un logement de moindre superficie que celui qu'il vient de quitter ? Nous devrions donc réfléchir à un dispositif qui permette de ne pas pénaliser ceux qui acceptent de jouer la solidarité, en leur permettant de conserver un loyer au mètre carré au plus équivalent à celui de l'ancien logement. Cela permettrait de mieux organiser les mutations.

Un intervenant évoquait des « rentes de situation » et l'appauvrissement général des locataires. Nos associations sont submergées par les dossiers de surendettement. Peut-être veut-on transformer les logements sociaux en « parking social » ? La mixité sociale est importante : les personnes en difficulté se sentent mieux dans une situation de diversité, et non lorsque les difficultés sont concentrées sur un territoire donné. Nous nous interrogeons précédemment sur la persistance du mal-être des locataires malgré la réhabilitation des logements. Cela s'explique par le fait qu'il leur manque l'essentiel pour vivre normalement. L'accumulation de personnes qui n'ont pas de projet de vie commun sur un territoire donné fait apparaître des risques. Nous devons être vigilants face à cela dans le contexte de la mise en place d'un numéro unique et de l'information du demandeur. Le dynamisme du demandeur dans sa recherche est souhaitable, mais la démarche peut conduire à un renoncement à son projet de vie. Or la crise du logement dans les zones urbaines a d'autres motifs que la simple question de l'occupation.

Patrick DOUTRELIGNE

J'aimerais attirer votre attention sur le problème du maintien dans les lieux. Je vous invite à lire le premier chapitre du dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre, qui explique fort bien le lien entre le logement et l'emploi. Il y a vingt ans, et encore aujourd'hui pour ceux qui ont un contrat de travail, les CDI sont largement majoritaires. Mais sur le marché du travail, la proportion est exactement inversée.

Cela montre que la sécurité de l'emploi a été perdue – il reste à espérer que la situation ne perdurera pas. Si vous pensez qu'introduire de la précarisation dans le logement en indexant les loyers sur les ressources est la solution, vous vous trompez. Au contraire, le logement doit être un lieu de protection sociale des populations.

Patrick DOUTRELIGNE

Nous devons prendre garde à ces aspects, car les expérimentations se sont souvent soldées par un échec. Je pense par exemple au Royaume-Uni. Je reviens du Québec, où une mesure similaire à celle que j'ai entendue a été mise en place (i.e. l'indexation du loyer sur les ressources). Au Québec, le loyer des logements sociaux est fixé à 25 % des ressources. J'étais intrigué par ce système, qui est beaucoup plus fluide et moins stigmatisant que le surloyer tout en offrant une certaine forme de stabilité. Cela fonctionne, car les locataires qui atteignent un certain niveau de ressources quittent d'eux-mêmes leur logement social, car continuer à l'occuper n'a plus aucun intérêt sur le plan économique. Le système d'incitation que nous avons mis en place au-delà du double du plafond de ressources et avec le surloyer – que la Fondation Abbé Pierre défend, contrairement à ce que certains pensent – ne peut se concevoir que dans un cadre de protection. Si le locataire perçoit des revenus qui lui permettent de se loger sans difficulté dans le parc privé, cela ne pose pas de difficulté, mais précariser les locataires en place qui se trouvent en dessous des plafonds de ressources n'est pas une bonne idée.

Concernant la cotation, nous devons réfléchir aux critères et veiller à ce que les seuls à réellement profiter du système ne soient pas des personnes particulièrement défavorisées. Il n'est pas dans notre intérêt de concentrer les personnes défavorisées dans le logement social. Le besoin du logement ne se limite pas à avoir un toit au-dessus de la tête ; l'environnement et la mixité sociale doivent aussi être pris en compte. En ce qui concerne les réservataires, nous – c'est-à-dire tous les partenaires – avons certainement des efforts à faire. Il faudra sûrement réfléchir différemment. Il est anormal par exemple que l'État présente parfois une seule proposition en commission d'attribution là où la loi en prévoit trois. Nous pouvons accepter cet état de fait pour le DALO, mais il n'y a pas de raison qu'en dehors de ce cas de figure, l'État n'applique pas la loi qu'il a lui-même promulguée. De même, même si les employeurs financent le 1 % Logement, ils ne peuvent pas s'exonérer de proposer trois ménages. Comment pouvons-nous nous faire mutuellement confiance si chacun cherche à échapper à ses responsabilités ? Quelquefois, les bailleurs n'ont même plus de contingent à leur disposition. Indépendamment du problème de pénurie de logements, nous devons réintroduire de la transparence et de la confiance.

Pour ce qui est de la cotation, si nous partons de l'hypothèse d'un barème sur 20 points, un demandeur qui obtient une note totale de 17,83 ne verra pas obligatoirement son cas traité avant celui d'un demandeur qui n'a obtenu que 16,21. En revanche, nous pouvons raisonner sur la base de tranches. Je suis tout à fait d'accord avec la remarque qui a été exprimée : il n'est pas souhaitable de communiquer un ordre de priorité aux demandeurs avant que la commission n'ait siégé. En revanche, une fois que la CAL a statué, rien n'empêche d'informer les demandeurs, surtout si on fait en sorte que le cas du demandeur classé en deuxième position puisse être traité prioritairement lors de la commission suivante.

Je pense que cette loi nous a permis de réaliser un premier saut qualitatif, mais nous pensons qu'un deuxième saut est encore nécessaire.

Jean DUMONTEIL

Caroline Macé, souhaitez-vous réagir au sujet du nombre de dossiers présentés en commission d'attribution ?

Caroline MACÉ

Nous devons faire preuve de pédagogie auprès des entreprises. L'année dernière, nous avons fait entrer les publics cibles des partenaires sociaux que nous souhaitons aider en priorité dans les commissions logement et notamment les salariés en mobilité, les jeunes et les salariés en difficulté. La précarisation de l'emploi est une réalité au sein des entreprises. Les partenaires doivent porter ce débat dans leurs entreprises et faire preuve de pédagogie afin que l'on comprenne que le salarié le plus ancien n'est pas nécessairement le plus légitime dans sa demande. Les mentalités évoluent doucement et il faut redoubler de pédagogie pour faire en sorte que le principe des trois dossiers présentés soit respecté. La loi s'applique naturellement à tous.

Jean DUMONTEIL

Les personnes de la salle souhaitent-elles encore réagir ?

Hervé ROBIN, directeur général de la Plaine Normande

Je fais partie de la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer. J'aimerais intervenir sur deux points. Tout d'abord, le fichier partagé a effectivement comme fonction première d'offrir une plus grande visibilité aux demandeurs, en leur permettant d'accéder à un panel de logements dont ils n'avaient pas connaissance auparavant (et réciproquement aux bailleurs d'avoir connaissance des demandes qui n'étaient pas directement enregistrées chez eux). Cela permettra aussi d'éclairer les décideurs sur la réalité des besoins. Nous en sommes à un an d'existence de notre fichier partagé et nous savons que nous atteindrons un nombre total de demandes inférieur à 20 000 après élimination des doublons alors que nous estimions ce nombre à 70 000. Par ailleurs, parmi ces demandes, certaines sont des demandes de mutation interne. Je pense que nous surestimons très certainement le nombre de demandeurs au niveau national et donc la réalité des besoins de logements sur le territoire. Or il importe de comprendre précisément les mécanismes en cause.

Nous avons constaté comme partout qu'il existait une demande de petits logements (T1 et T2). Nous avons créé un forum au sein de notre agglomération en association avec les promoteurs privés qui interviennent sur le secteur. Cette assemblée nous permet de confronter la réalité de la demande qui s'adressent à eux et d'analyser la gestion du parc privé grâce au concours des agents immobiliers. Nous avons ainsi pu constater qu'un millier de logements de ce type étaient vacants (avec des variations au cours de l'année en fonction de l'année universitaire). Le problème n'est donc pas lié à un manque de logements, mais au fait que le loyer du parc social n'est que de 6 euros du mètre carré tandis qu'il est deux fois plus élevé dans le parc privé. La réflexion sur un territoire donné ne doit donc pas se limiter aux bailleurs sociaux, mais intégrer l'ensemble des acteurs en abordant l'ensemble des problématiques. Pour cela, nous avons besoin de données statistiques et d'une estimation précise de l'offre et de la demande. En l'absence de fichiers partagés, les estimations ne reposaient sur aucune base tangible. Nous nous contentions d'additionner des statistiques en ignorant les doublons.

C'est en abordant le problème de manière globale que nous pourrons décider des attributions de moyens les plus pertinentes. Sauf erreur de ma part, environ 46 milliards d'euros sont dépensés tous les ans dans le logement, dont 13 milliards d'euros pour les HLM. Nous devons faire en sorte que l'offre de logements que nous proposerons à nos concitoyens soit réellement adaptée à leurs besoins.

Jean DUMONTEIL

Juliette Furet, vous souligniez tout à l'heure que ce nouvel outil pouvait servir au pilotage.

Juliette FURET

Il me semble que la loi ALUR apporte un vrai progrès en termes de mixité sociale : la conférence intercommunale que pourront mettre en place les ECPI pilotera à la fois l'accord intercommunal d'attribution – qui définit les objectifs d'accueil des ménages prioritaires – et les conventions de mixité sociale prévues par la loi Ville, qui s'appliquent à toutes les agglomérations où se trouvent des quartiers prioritaires. La conférence devrait ainsi permettre d'éviter de concentrer les difficultés dans certains secteurs.

J'assistais hier à une conférence intercommunale dans une grande agglomération. Plusieurs acteurs témoignaient de la façon dont ils accueillent les demandeurs. Nous sommes loin de la logique d'assignation à résidence. Les intervenants font preuve de beaucoup de professionnalisme. Par ailleurs, la réforme ne remet pas du tout en cause le rôle décisionnel de la commission d'attribution. Celle-ci doit effectivement examiner trois dossiers de candidature pour chaque logement à attribuer. La gestion partagée peut permettre de faciliter le dialogue en amont de cette commission. En l'absence de réservataires, nous restons force de propositions.

Catherine MARIE

J'approuve totalement la remarque de l'intervenant de Toursplus sur l'implication des élus et le rôle de « tête de pont » de l'EPCI, sachant que ce dernier ne peut agir en lieu et place des maires. Nous devons engager un travail aussi bien avec les élus communaux qu'avec les autres bailleurs et partenaires. Nous avons impliqué les communes le plus en amont possible pour la mise en place du fichier partagé. Sur le territoire de l'agglomération, sur 35 communes, 29 sont des lieux d'enregistrement. Seules six petites communes n'ont pas souhaité adhérer au dispositif. Un certain nombre d'entre elles ont donné mandat à la Maison de l'habitat ou à un bailleur pour ce qui est de la saisie des données, mais elles continuent de s'approprier l'outil. L'EPCI doit donc être une locomotive, mais en veillant à ce que les acteurs exercent leurs responsabilités.

Jean DUMONTEIL

Et si demain ces six petites communes ne souhaitaient pas intégrer la logique intercommunale ?

Catherine MARIE

Quand le mouvement est lancé, et que des résultats sont déjà disponibles, les six dernières communes ne peuvent qu'être entraînées. D'ailleurs, deux d'entre elles intégreront le dispositif juste après les élections municipales. Il faut également combattre certaines idées reçues chez les élus : lorsque nous parlons de mixité, il ne s'agit pas d'une invasion organisée de leur commune !

Jean DUMONTEIL

Certains intervenants ont évoqué des difficultés de mise en place de la cotation. Quelles garanties faudrait-il y apporter pour que cela fonctionne ?

Aminata KONÉ

Des critères objectifs que nous partagerions ensemble. Nous ne pouvons pas accepter des cotations qui auraient été décidées par un organisme. Nous prônons la transparence. Nous sommes favorables à des critères objectifs de cotation, mais à condition que le formulaire de demande soit revu. Certains renseignements demandés ne sont pas nécessaires, voire discriminants. Par exemple, les CDD sont amalgamés avec les contrats d'intérim. Des salariés peuvent passer d'une entreprise à l'autre en enchaînant les CDD, mais percevoir des revenus de façon continue. De même pour la situation maritale : en quoi le mode de conjugalité des personnes (mariés, pacsés, concubins, etc.) est-il une information utile ? Tout ce que nous avons à savoir, c'est si les demandeurs vivent en couple ou seuls, et s'ils ont ou non des enfants à charge. Toutes les rubriques ne sont pas indispensables dans ce formulaire.

Jean DUMONTEIL

Nous avons bien entendu votre message. Vous avez tous convenu que la réforme apportait de la transparence et qu'elle allait simplifier les démarches, mais vous avez aussi appelé à la poursuite du mouvement et à l'instauration d'un nouveau mode de relation avec les demandeurs et les locataires.

V. Le Pacte d'objectifs et de moyens État-USH : quelles conditions de réussite ? En quoi les dispositions législatives en cours constituent-elles un levier ?

Julien DUMONTEIL

Nous voici arrivés au dernier débat de cette journée fort riche. Madame la ministre, le Réseau des acteurs de l'habitat organise un rendez-vous régulier sur l'actualité du logement. Nous avons tout d'abord reçu des experts qui ont fait le point sur le contexte économique et social, puis nous avons examiné les réformes réglementaires, parmi lesquelles la loi sur l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles et la loi ALUR. Nous avons notamment insisté sur l'importance du niveau local et de l'implication des collectivités territoriales. Nous allons à présent faire le bilan de l'année 2013 et évoquer les différents dispositifs qui sont en train d'être déployés.

Cécile DUFLOT, Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement

C'est avec plaisir que je me livre à cet exercice, d'autant que nous avons signé un pacte entre l'État et l'USH, dont le Président est ici présent. Nous affichons la volonté de fluidifier les relations entre l'État et l'USH après une période de tensions, relatives notamment au prélèvement. Ce pacte traduit un esprit de responsabilité partagée et la volonté d'atteindre l'objectif de construire 150 000 logements sociaux chaque année. Ce second objectif n'est pas encore atteint : nous n'avons agréé que 117 000 logements conventionnés en 2013 (avec cependant une hausse de 14 % par rapport à 2012). Nous constatons par ailleurs une progression plus rapide des PLAI et des PLUS par rapport aux PLS. La confiance était un élément essentiel du pacte. L'État a tenu tous ses engagements, à travers notamment la réduction du taux de TVA à compter du 1^{er} janvier 2014, aussi bien pour les logements locatifs sociaux que pour le PSLA. Je précise que le taux de TVA est de 5,5 % (et non 5 %). Par ailleurs, le taux de l'éco-prêt a été ramené à 0,5 %, ce qui a eu un effet décisif, puisque nous avons observé une progression de leur nombre de 40 %. Cet objectif de construction se double d'un objectif de rénovation très ambitieux, mais aussi très nécessaire. Par ailleurs, le taux de la TVA applicable à l'accession sociale en zone ANRU a été abaissé à 5,5 %. Je sais que la limite des 300 mètres a fait débat, mais des mesures transitoires ont été mises en place pour la zone des 300 à 500 mètres. L'abattement de TFPB en ZUS, qui expirait fin 2013, a été reconduit. Enfin, l'emprunt d'Action Logement auprès des fonds d'épargne a été signé, ce qui permet d'abonder significativement les financements des opérations de logements sociaux.

Ce bilan est assez positif, mais il s'agit d'une année de transition. Nous avons signé notre pacte en milieu d'année, après l'annonce du Président de la République au sujet du plan d'investissement pour le logement du 21 mars. Le vote de la loi ALUR devrait intervenir d'ici la semaine prochaine, offrant ainsi l'intégralité du cadre d'action à chacun des acteurs du logement : le cadre financier, qui n'a pas vocation à changer, le cadre réglementaire et les objectifs que nous nous sommes fixés. Nous tablons sur une progression du nombre de logements sociaux construits d'au moins 14 % en 2014, ce qui nous conduirait au-delà du seuil des 130 000. En conclusion, 2013 a été une année de transition, mais elle offre de bonnes bases pour travailler durablement.

Jean DUMONTEIL

Merci. Jean-Louis Dumont, quels enseignements retirez-vous de ce pacte d'objectifs et de moyens ?

Jean-Louis DUMONT, Président de L'Union sociale pour l'habitat

La signature de ce pacte démontre la qualité du dialogue. Les objectifs sont partagés tant sur le plan qualitatif qu'au niveau quantitatif. 2013 a donc été une année largement positive même si nous avons connu quelques craintes concernant le déblocage de financements par le ministère des Finances. Avec la CDC notamment, nous avons trouvé des alliés et des partenaires. Les fondations sont posées, et il nous faut à présent construire ensemble et mettre aux normes les logements sociaux locatifs là où cela s'avère nécessaire, ce qui nous permettra de réaliser des gains de productivité, en particulier sur le plan énergétique. Nous sommes attentifs à ce que les lois votées soient déclinées en décrets et

appliquées par les différentes administrations. Nous avons voulu afficher la solidarité du mouvement HLM, dans une période de grande difficulté sociale. Les rapports de la Fondation Abbé Pierre montrent que nous devons être attentifs aux difficultés croissantes de nos locataires et de nos demandeurs. Madame La ministre du Logement a su défendre les moyens de notre secteur. Notre mobilisation nous permettra de conserver des emplois et d'avoir une activité économique forte. Avec les donneurs d'ordres que sont les collectivités, dans un monde en difficulté, nous allons agir dans un sens positif. Début janvier, la ministre a annoncé un résultat très positif en ce qui concerne le nombre d'agrément, mais ce n'était qu'une étape et les énergies qui ont été libérées à cette occasion vont pouvoir se transformer en création. Nous sommes prêts pour les trois ans qui viennent, à condition de pouvoir répondre aux objectifs qui ont été assignés.

Jean DUMONTEIL

Cécile Duflot est également ministre de l'Égalité des territoires. Nous constatons également une évolution des politiques territoriales. Tout au long de cette journée, nous avons évoqué le rôle de l'intercommunalité. Daniel Delaveau, que reprenez-vous à l'heure du bilan ?

Daniel DELAVEAU Maire de Rennes, Président de l'Assemblée des Communautés de France

Madame la ministre, vous avez rappelé à juste titre que nous n'avions pas atteint l'objectif des 150 000 logements, mais que le nombre de réalisations a déjà progressé par rapport aux niveaux que nous avons connus. Une dynamique positive est engagée malgré le contexte difficile. Mais la politique de l'habitat est plus globale. C'est le rôle des collectivités territoriales que d'assurer une certaine cohérence. À l'évidence, les intercommunalités peuvent jouer un rôle important : nous devons effectuer les analyses au niveau des bassins de vie.

Jean DUMONTEIL

Les lois ont été qualifiées ce matin de « complexes et composites ».

Daniel DELAVEAU

L'accouchement de la loi MAPTAM a été particulièrement difficile. De même pour la loi ALUR, qui n'est d'ailleurs pas encore votée. Au-delà de la loi MAPTAM, nous travaillons déjà sur une loi MAPTAM 2. Nous observons tout de même une certaine cohérence entre les différentes lois : le cœur de l'action de nos territoires se situe notamment autour des thèmes de l'habitat et du logement. C'est pourquoi la question du logement social ne peut pas être dissociée de la politique globale de l'habitat ou de celles liées aux déplacements et à la cohérence territoriale. Les liens avec les SCOT, les PLH et les PLUI sont évidents.

Nous devons affirmer et conforter cette cohérence. La question du PLUI n'est pas secondaire. Je me félicite de voir que la commission mixte paritaire a trouvé une porte de sortie, même si personnellement je n'en suis pas satisfait. Je considère malgré tout que nous avons avancé dans la mesure où plus personne ne nie la nécessité de mettre en place des PLUI. La maîtrise des sols est, rappelons-le, la base de toute politique d'aménagement et consécutivement d'habitat et de logement. Le logement n'est lui-même qu'un volet de la politique de l'habitat. Aujourd'hui, le besoin d'établir des PLH dans l'ensemble des intercommunalités est reconnu, y compris dans les zones rurales. De même pour les SCOT, les cartes intercommunales et la création des métropoles. La loi sur les métropoles a soulevé des débats, car certains estimaient que l'on ne se préoccupait que des métropoles. Je suis convaincu pour ma part que dans cinq ou dix ans, la loi MAPTAM apparaîtra, comme la loi ALUR dans son domaine, comme un fait déclencheur d'une dynamique de rénovation de l'administration de nos territoires.

Jean DUMONTEIL

Justement, revenons-en aux effets attendus de la loi ALUR. Quels sont les effets que vous attendez de cette loi ?

Cécile DUFLOT

Tout le monde n'a pas nécessairement lu l'intégralité du projet de loi. Nous avons décidé de traiter de l'ensemble des sujets, y compris ceux qui étaient relativement orphelins en raison de leur complexité. Je pense notamment à la question des marchands de sommeil ou aux règles de vote en copropriété qui peuvent bloquer certains travaux.

Vous connaissez ma position personnelle au sujet du PLUI, mais je considère que le pouvoir législatif appartient au Parlement. Nous avons donc recherché un compromis. Il est vrai que parfois, un compromis peut prendre des formes inattendues. Je signale simplement que la notion de PLUI apparaissait déjà dans un rapport daté de 1976 ; ce n'est qu'en 2014 que nous allons voter que le PLUI est la règle à moins que les collectivités ne décident de s'en exonérer. Les positions très affirmées de part et d'autre ont conduit à une longue période d'immobilité. Je suis donc heureuse que nous ayons obtenu un compromis, même si les partisans du PLUI peuvent en retirer un sentiment mitigé. Je pense que nous allons franchir un pas supplémentaire. Il suffisait jusqu'alors qu'un élu intercommunal lance innocemment l'idée d'un PLUI pour soulever des suspicions de part et d'autre. Désormais, la création du PLUI sera à l'ordre du jour des assemblées intercommunales, ce qui changera radicalement la donne.

Jean DUMONTEIL

En début d'après-midi, nous avons vu que ceux qui avaient déjà intégré cette logique ont constaté que le PLUI avait créé une dynamique.

Cécile DUFLOT

Cela permet de découvrir une nouvelle façon de travailler en commun.

Daniel DELAVEAU

J'ai salué l'avancée qui avait été réalisée. Je sais que des compromis sont parfois nécessaires.

Cécile DUFLOT

J'aimerais à présent revenir sur la question des attributions. La méthode que j'ai choisie, celle d'une vraie concertation, me semble avoir été très utile, car elle a permis de dépassionner certains débats. J'avais décidé de n'introduire dans la loi que les mesures qui auraient fait l'objet d'un consensus au sein du comité des sages. Je considère que le rôle d'un ministre n'est pas d'imposer sa propre vision. Ainsi, si la loi ALUR a conduit à des avancées dans certains domaines, d'autres sujets sont restés en suspens. Je pense que la cotation est un bon système et je pense que comme pour le PLUI, cette question ne doit pas être le sujet de débats d'Hernani. Il en est de même pour la location choisie. Dès le lendemain des élections municipales, lorsque les esprits seront apaisés, je compte donc reprendre la concertation afin d'anticiper de futures avancées. En effet, nous ne pouvons pas en rester là et nous devons encore faire mûrir le débat. La méthode est pour moi aussi importante que l'objectif.

Jean DUMONTEIL

Au cours du débat précédent, nous avons souligné la nécessité de mettre en place des outils pour organiser la mobilité des locataires et les parcours résidentiels de ceux qui échappent même parfois au système.

Cécile DUFLOT

Nous travaillons parfois avec les gardiens. Nous devons réfléchir à l'ensemble de ces questions, comme nous l'avons vu au moment du débat sur la loi Ville et sur la loi ALUR : tous les acteurs sont résolument engagés à lutter contre les discriminations dans l'accès au logement, mais simultanément, ils sont sensibles à la question des peuplements. Il est nécessaire de mettre en œuvre la loi DALO, mais nous avons aussi parfois affaire à des contradictions qu'il me semble urgent de résoudre. Nous ne pouvons pas nous satisfaire de vivre dans un pays où 57 000 ménages sont reconnus prioritaires et urgents au sens de la loi DALO. Les lois que nous votons sont faites pour être appliquées. La loi ALUR n'est

pas une loi de posture ; elle a vocation à être mise en œuvre. En revanche, pour le DALO, la reconnaissance d'un statut pour les ménages ne débouche pas systématiquement sur l'attribution d'un logement. D'où la nécessité de construire.

La loi du 18 janvier 2013 rehausse le seuil de construction de logements sociaux à 25 %. Je suis heureuse de constater que le quintuplement des pénalités constitue un aiguillon efficace et que certains acteurs commencent à se mobiliser. Je mènerai une action extrêmement résolue, avec l'appui des Préfets, à l'égard de toutes les communes qui ne respecteront pas leurs obligations. Nous ne pouvons plus tolérer la situation actuelle, sachant que le vote de la loi SRU remonte à 13 ans. Visiblement, les pénalités n'étaient pas suffisamment élevées. Elles le sont désormais, et seront appliquées avec une grande rigueur, tout comme le droit de préemption de terrains par le Préfet afin de réaliser des opérations de construction sur ces communes. Au lendemain des élections municipales, les nouvelles équipes sauront que l'État est tout à fait résolu à faire appliquer la loi SRU amendée par celle de janvier 2013.

Jean-Louis DUMONT

Nous devons répondre à la demande de logements, y compris aux besoins de mobilité, mais connaître la demande nous conduit à intégrer un système qui permette une réponse plus adaptée. J'aimerais revenir sur deux interventions de la table ronde précédente. J'ai noté que dans le département du Calvados, la création d'un fichier unique des demandeurs avait permis de revoir nettement à la baisse les estimations du nombre de demandeurs (de 70 000 à moins de 20 000), une fois les doublons éliminés. Nous devons estimer la demande et sa répartition en fonction des situations de famille des demandeurs. Nous n'avons pas nécessairement affaire à des personnes seules, mais aussi parfois à des personnes divorcées qui ont mis en place une garde alternée avec leur ex-conjoint, et qui sont tenues de mettre une ou deux chambres à disposition de leurs enfants. Le statut de la cohabitation de deux personnes importe également, car il est lié au droit à poursuivre la location. La colocation doit être revue en impliquant la responsabilité individuelle de chacun ou la responsabilité collective. Notre société se complexifie et la demande se faisant plus exigeante – avec raison – nous devons proposer des logements qui correspondent à cette demande et à la capacité contributive de ceux qui rejoindront le logement. La question de l'APL est donc déterminante au vu de l'importance des sommes en jeu. Il ne faudrait pas mettre en cause ce dispositif au moment où la paupérisation de la population est croissante. En quelques mois, des salariés parfaitement insérés peuvent perdre tout statut social. Pourtant, tous ont le droit d'être logés, d'avoir une adresse, d'être aidés et accompagnés. Prendre en compte ces besoins est indispensable.

La mobilité résidentielle peut permettre à un locataire de retrouver du pouvoir d'achat. Dans cette optique, des critères nouveaux devraient être pris en compte pour l'attribution des logements. Des organismes HLM se sont mobilisés pour prendre en charge les dossiers de DALO. Notre mobilisation doit nous permettre de répondre aux besoins les plus urgents dans les deux ou trois ans qui viennent. La connaissance de la demande permet de répondre dans l'intérêt des demandeurs. Aminata Koné ne souhaitait pas que le formulaire soit exagérément complexe, mais le périmètre dans lequel s'exerce la demande doit quant à lui être parfaitement cerné. Il est en effet inutile de construire des T0 si les besoins concernent surtout des T2 et vice versa. Cela peut sembler élémentaire, mais les bâtiments que nous construisons doivent répondre aux besoins des populations.

La mutualisation voulue par le mouvement HLM et l'utilisation des fonds propres pour répondre à la demande ne posent pas de problèmes dès lors que les fonds sont toujours destinés au logement. Nous serons vigilants à ce que les fonds des organismes HLM soient mobilisés pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés : tous les acteurs de la filière du logement doivent être mobilisés pour la réussite sociale, humaine et économique.

Cécile DUFLOT

Je défends le principe que les loyers versés par les locataires doivent financer les logements, ce qui signifie concrètement que nous devons construire. Le dégel et les crédits supplémentaires pour l'aide à la pierre ont représenté 35 millions d'euros à la fin de 2013. Cela nous a permis d'engranger 305 millions d'euros de ressources supplémentaires, notamment sous la forme de cotisations sociales. En plus de contribuer à résoudre la crise du logement, cet investissement a donc été réalisé à bon escient. Dès lors que les fonds sont bien employés, les ressources ne seront

pas menacées. J'ai calculé rapidement que si la croissance du nombre de logements construits était équivalente à celle de 2013, nous atteindrions le chiffre de 135 000, puis de 152 000 en 2015.

J'ai entendu le discours de certains intervenants, qui remarquaient que la programmation de l'État ne tenait pas compte de leurs besoins. Nous avons donc changé de méthode de programmation : les objectifs de production et les dotations régionales ont été calculés en fonction de l'expression des besoins (d'après l'étude des PLH et la concertation avec les organismes et acteurs locaux). Sur la base des besoins exprimés par les acteurs locaux, nous parvenons justement à 135 000 logements en 2014. La somme des objectifs locaux coïncide donc avec l'objectif global de l'État. Je suis donc sereine pour ce qui est de la programmation des logements sociaux en 2014. Je reconnais que la programmation doit résulter d'un exercice itératif. L'État n'a pas vocation à inventer des programmations lorsque les PLH sont déjà bien construits. J'ai par ailleurs demandé que les CUS soient modifiées afin de tenir compte de ces nouveaux objectifs. Les engagements de l'État seront donc tenus, notamment celui de consacrer au logement les ressources issues du logement, et ce d'autant mieux que l'ensemble des acteurs sera au rendez-vous.

Jean DUMONTEIL

Nous allons dans un instant donner la parole à la salle. Avant cela, Daniel Delaveau souhaite peut-être faire une observation à propos des décideurs territoriaux...

Daniel DELAVEAU

Je m'associe aux interventions de Madame la Ministre et du Président Dumont. Je pense que nous devons agir sur l'ensemble de la chaîne, c'est-à-dire aussi bien au niveau des flux (construction de nouveaux logements) qu'à celui des stocks (réhabilitation et rénovation). Tout est lié : quand par exemple à Rennes, nous soutenons l'accession sociale à la propriété (dispositif financé par l'État et abondé par les collectivités locales), nous nous apercevons que les deux tiers des bénéficiaires sont issus du parc HLM. Leurs logements ainsi libérés redeviennent accessibles aux demandeurs. Nous devons également tenir compte des considérations énergétiques, auxquelles Madame la Ministre est naturellement très sensible.

Au niveau de l'intercommunalité, nous créons une vision politique cohérente et partagée, mais aussi et surtout, nous mutualisons nos moyens. Cela nous permet de gagner en efficacité.

Jean-Louis DUMONT

Je rencontrerai Cécile Duflot demain, mais je tenais à faire part d'une proposition devant cette assemblée dès aujourd'hui. Lors du débat de ce matin, nous faisons le constat que certains ménages qui quittent le parc social pour devenir propriétaires s'expatrient en zone périurbaine, à plusieurs dizaines de kilomètres de distance. Sur le modèle du PSLA, je propose que nous inventions le PSLI (« I » pour « intermédiaire »).

Claude HUET, directeur d'IDF Habitat

Madame la ministre, je partage tout à fait votre conviction : nous devons construire davantage de logements sociaux. Cela étant, le budget de l'État consacré aux financements a été amputé de 50 millions d'euros en ce qui concerne les aides à la pierre et dans le département du Val-de-Marne, nous sommes censés augmenter de 5 % la production de logements avec une baisse de 9 % de nos crédits. Nous sommes donc contraints d'augmenter l'apport en fonds propres dans les opérations. Notre participation est de l'ordre de 20 à 30 % alors que l'aide de l'État représente moins de 5 % du financement. La situation devient de plus en plus compliquée, surtout dans l'optique d'un flux de 150 000 logements annuels à terme. Peut-être conviendrait-il de revoir notre modèle économique, sachant que nous sommes censés construire et maintenir les loyers à un niveau abordable. Les loyers pratiqués, notamment en PLUS et en PLS, ne correspondent pas aux besoins exprimés par l'immense majorité des demandeurs. Nous aurions donc besoin de moyens supplémentaires pour construire davantage de logements et les maintenir accessibles.

Aminata KONÉ

Bien entendu, dans les formulaires de demande, nous devons conserver les rubriques qui permettent d'apprécier la demande. J'estime néanmoins que certaines rubriques sont obsolètes et ne correspondent plus aux mœurs et au droit actuel. Je pense par exemple aux modes de conjugalité. Je rappelle qu'une loi contre les exclusions sociales a été votée en 1998. Nous avons évoqué à l'époque la situation des personnes qui cumulaient les handicaps. Le formulaire permet de faire ressortir les différents éléments de précarité et pourtant, une personne qui cumule tous ces facteurs n'est pas du tout assurée de voir sa demande considérée comme prioritaire. De mon point de vue, certaines rubriques sont donc complètement inutiles.

Cécile DUFLOT

La rupture opérée dans les années 1970 entre les aides à la personne et les aides à la pierre a suscité un débat très intéressant. Les études réalisées dans le cadre de la justification du service d'intérêt général européen ont montré que l'efficacité des aides à la pierre de l'État était sans commune mesure avec le coût pour l'État des mêmes allègements de quittance dans le marché privé et des aides à la personne consécutives à la suppression du logement social. Les techniciens de Bercy chers au Président Dumont ont effectué une démonstration extrêmement rigoureuse.

Dès que la loi ALUR sera promulguée, nous publierons très rapidement les décrets qui permettront de mettre en œuvre la mutualisation. Entre la mobilisation d'Action Logement, le milliard d'euros de subvention et les aides à la pierre existantes, nous aboutissons à un modèle fonctionnel. Nous avons donc mobilisé d'autres canaux qui permettent de largement compenser la baisse de 50 millions d'euros des aides à la pierre en 2014.

Je pense que la question du formulaire de demande doit être abordée sans tabous. J'ai assisté au débat sur l'application de la loi DALO en ZUS et j'ai pu constater que les logiques de peuplement se heurtaient au principe d'égalité des locataires. Nous ne devons donc pas obérer ces contradictions. D'ailleurs, il est bon de faire évoluer les formulaires, qui sont souvent les deniers à être réétudiés. Jusqu'à présent, selon la situation juridique du couple, les conditions d'attribution du bail n'étaient pas les mêmes. Ce ne sera plus le cas avec la loi ALUR. Il est intéressant d'examiner les formulaires en détail, car certaines rubriques deviendront inutiles du fait de la modification de la loi.

VI. Conclusion**Dominique BELARGENT, responsable des partenariats institutionnels, USH**

Cette journée me semble bien correspondre à la fonction du réseau des acteurs de l'habitat. Nous vivons dans un monde en pleine mutation, sur les plans économique, social, législatif, etc. Ces rencontres sont donc utiles pour décrypter ces transformations et ne pas avoir à les subir. Nous devons conserver l'intelligence des enjeux : nous tous, travaillons au service des territoires et de leurs habitants. Nous avons apporté beaucoup de soin à préparer cette journée. Les acteurs de l'habitat sont associés depuis longtemps à nos travaux, sans oublier les chercheurs.

Cette journée confirme le rôle central des collectivités territoriales et notamment des intercommunalités dans le domaine de l'habitat. Tous les acteurs, et notamment les organismes Hlm ont besoin d'un chef de file « habitat » qui coordonne et libère les énergies sur le territoire, offrant aux acteurs un cadre durable de travail.

Cette journée met également en valeur l'intérêt de la coopération entre les acteurs. Le débat sur les attributions de logement montre qu'un système mutualisé ne fonctionne qu'avec le concours de chacun des acteurs. La réforme en cours a placé intelligemment le demandeur au centre de la démarche. Par ailleurs, le pacte d'objectifs et de moyens nous semble être un bon exemple de coopération entre les acteurs.

Enfin, cette journée nous appelle à la vigilance, car les évolutions importantes qui sont en cours sur le plan institutionnel ne doivent pas nous empêcher de développer une action résolue. Nous devons garder le regard sur nos objectifs.

Attention donc à l'attentisme pendant ces grands chantiers institutionnels. Nous espérons que nous pourrons vous présenter en 2015 un bilan positif des interventions communes.

LES INTERVENANTS

Dominique BELARGENT, Responsable des partenariats institutionnels, L'Union sociale pour l'habitat

Daniel DELAVEAU, Maire de Rennes, Président de l'Assemblée des Communautés de France

Claire DELPECH, Responsable des politiques territoriales de l'habitat, Assemblée des communautés de France

Patrick DOUTRELIGNE, Délégué général, Fondation Abbé Pierre

Jean-Claude DRIANT, Professeur, Institut d'urbanisme de Paris

Cécile DUFLOT, Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement

Jean-Louis DUMONT, Président de L'Union sociale pour l'habitat

Juliette FURET, Responsable du département Politiques sociales, L'Union sociale pour l'habitat

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

Aminata KONÉ, Secrétaire générale, Confédération syndicale des familles

Caroline MACÉ, Directrice du réseau et des territoires, Action logement

Gérard MARCOU, Professeur, Université Paris I, École de droit de la Sorbonne, Directeur du GRALE (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe)

Catherine MARIE, Directrice de l'habitat, Communauté d'agglomération de Caen-la-Mer

Michel WIEVIORKA, sociologue, Directeur d'études à l'EHESS, Administrateur de la Fondation « Maison des sciences de l'homme »

Sont également intervenus dans le débat :

Michel BANCAL, Président de Versailles Habitat

Aline CLOZEL, Directrice de l'habitat, Communauté d'agglomération du Grand Avignon

Paul COIZET, Président d'Habitat 25

Jean-Pierre COMTE, Président de Polylogis

Céline DI MERCURIO, Chargée de mission à l'UNAF0

Nathalie DUPONT, Chargée de mission logement, cohésion sociale, Communauté d'agglomération de Sénart

Marie GAFFET, Chef de projet logement à la DIHAL

Jean-Philippe GENOD, Chargé de mission logement social, Communauté urbaine Marseille Provence Métropole

Claude HUET, Directeur d'IDF Habitat

Frédéric JULIAN, Directeur d, Communauté d'agglomération Tours Plus

Patrice LANCO, expert

Gérard LE BIHAN, consultant

Manuel NARDIN, Responsable du Pôle Habitat Foncier, cabinet Sémaphores Territoires

Hervé ROBIN, Directeur général de la Plaine Normande

Jean-Michel STECOWIAT, Directeur général de Pas-de-Calais Habitat

Marie-Laure SUCRÉ, Directeur Aménagement et Habitat, Conseil général de Seine-Maritime

Roger THUNE, Action Logement

Jessica VIÉ, Juriste, Force Ouvrière consommateurs

L' ANIMATEUR

Jean DUMONTEIL, directeur de la *Lettre du secteur public*

réseau des acteurs de l'habitat



contact@acteursdelhabitat.com
www.acteursdelhabitat.com

COMMUNAUTÉS
URBAINES
DE FRANCE



Maires
de grandes
villes

Assemblée des
DEPARTEMENTS
DE FRANCE



Association des maires
VILLE & BANLIEUE
de France

