

Rencontre-débat sur le logement (AITEC)

Mathilde Cordier (Lab'Urba, Institut d'urbanisme de Paris)

Ces observations sont issues d'un travail de thèse de doctorat sur les politiques locales de l'habitat : Cordier M., 2011, *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée. Les politiques intercommunales de l'habitat*, thèse en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, sous la direction de Jean-Claude Driant.

1. Personne n'est responsable de la politique du logement en France.

Depuis le début des années 1980, la décentralisation partielle des politiques du logement s'est accompagnée d'une complexification croissante de la répartition des rôles dans le champ de l'habitat. De l'Etat aux communes, chaque échelon est en partie responsable de la mise en œuvre de la politique du logement (qui dépend par ailleurs de la bonne volonté d'une multitude d'acteurs : diversité des organismes d'HLM et de la promotion privée, secteur associatif, etc.) et possède ses propres compétences et outils (voir tableau n°1).

Trois conséquences majeures de cet éclatement des compétences en matière habitat :

- **Une dilution de la responsabilité publique** : Aucun échelon public n'est directement responsable de la réponse aux besoins en logement. Vers qui le citoyen peut-il se tourner ? L'Etat qui décide du nombre de logements à réaliser ? Le maire et son pouvoir de réglementation ? L'agglomération qui élabore le Programme local de l'habitat (PLH) ? Le département ? Le 1% logement ? Les organismes d'HLM ?... Dans le système imbriqué qui est le nôtre, personne ne saurait assumer pleinement la responsabilité de la crise et chaque échelon, chaque acteur peut renvoyer la balle à son voisin. Et la mise en œuvre du droit au logement opposable ne semble pas avoir modifié ce constat...

- **Un système d'action pluriel et négocié** : Puisque tout le monde détient une partie des ressources nécessaires à la construction des politiques de l'habitat, l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques au niveau local ne peuvent se passer que dans la négociation, et dépendent de la capacité à coopérer de chacun des acteurs en jeu.

- **Différenciation entre les territoires** : *De facto*, la mise en œuvre des politiques de l'habitat diffère d'un territoire à un autre, en fonction du marché local de l'habitat d'une part (degré de tension du marché, évolutions sociodémographiques, etc.) et du système d'acteurs local d'autre part (organisation locale des organismes d'HLM – inter-bailleurs, habitude de partenariat, etc.-, relations institutionnelles entre les acteurs publics – services déconcentrés de l'Etat, intercommunalités, communes, département..., volontarisme politique locale, ressources mobilisables - observatoires, moyens humains, moyens financiers...). Les territoires se différencient en fonction de leurs problématiques en termes d'habitat, mais aussi en fonction de leur capacité à y répondre.

2. Les intercommunalités ont été positionné comme chef de file des politiques locales de l'habitat : mais en ont-elles vraiment les moyens ?

Le législateur a progressivement situé les intercommunalités (EPCI)¹ comme les « chefs de file » des politiques locales de l'habitat, en leur prêtant la capacité de transcender les « égoïsmes communaux » et d'inciter à la solidarité territoriale en matière de rééquilibrage des territoires et de réponses adaptées aux besoins locaux². C'est en ce sens que les EPCI doivent élaborer et mettre en œuvre un Programme local de l'habitat (PLH)³ et peuvent être

¹ Établissement de coopération intercommunale (EPCI).

² Cette capacité vaut surtout pour les intercommunalités de type gros EPCI urbains se rapprochant des contours du « bassin d'habitat ». Le législateur incite par ailleurs régulièrement les EPCI à se doter d'un périmètre « cohérent ».

³ Le Programme local de l'habitat (PLH) est le principal document local de programmation des politiques de l'habitat. Il est élaboré pour une durée de 6 ans et se compose en trois parties : un diagnostic des manifestations

déléataire des aides à la pierre⁴.

Seulement, l'Etat déstabilise parallèlement en continu les intercommunalités dans l'apprentissage de leur nouvelle responsabilité (2.1) et ne les dote pas d'un pouvoir coercitif vis-à-vis des maires, qui conservent les leviers nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques : maîtrise du sol (PLU, octroi des permis de construire), politique de peuplement (attribution des logements sociaux)...(2.2.).

2.1. L'Etat alimente en continue l'instabilité du contexte d'action

- **Verticalité** : Les acteurs font, pour une large part, le constat d'un Etat qui fixe les règles « depuis Paris », de manière plus ou moins concertée (et plutôt moins que plus), voire autoritaire. Les objectifs de construction de logements du Plan de cohésion sociale (puis de la loi Dalo et du Plan de relance) déclinés dans les conventions de délégation des aides à la pierre et la mise en place du programme national de rénovation urbaine (PNRU) illustrent par exemple le maintien d'une logique verticale. Dans un cas comme dans l'autre, c'est l'Etat qui formule, sans concertation avec le niveau local, des objectifs quantitatifs volontaristes qui mobilisent les financements, soit sur la base d'une géographie prioritaire de projets (logique d'intervention ciblée de l'ANRU), soit à partir de l'application de clés de répartition par région puis par déléataire, maîtrisées par les services de l'Etat.

- **Recentralisation** : Alors même que le législateur a confié aux EPCI le rôle de faire émerger un intérêt général territorial dans le champ de l'habitat, l'Etat continue régulièrement de déployés des instruments s'inscrivant dans une conception de l'intérêt général déterritorialisée (loi Dalo). Il donne également de plus en plus d'importance à des mécanismes fiscaux « aveugles » aux territoires (De Robien, Scellier...) qui déstabilisent régulièrement les acteurs au niveau local. De surcroît, il se repositionne comme acteur central dans la responsabilité publique du logement (loi Dalo) ou se démembrer à travers des agences au fonctionnement centralisé (ANRU, ANAH). Alors que d'un côté la territorialisation est présentée comme gage d'efficacité des politiques de l'habitat, d'un autre côté, l'Etat nie régulièrement la spécificité des territoires (ne serait que dans l'incapacité du législateur à reconnaître les spécificités du territoire francilien en matière de logement) et les acteurs territoriaux (allant jusqu'à passer au-dessus de ses propres services déconcentrés dans le dispositif ANRU par exemple).

- **Instabilité des règles** : D'autre part, il change les règles du jeu régulièrement et entretient par là même une instabilité constante du système d'action. Les acteurs locaux éprouvent le sentiment de « courir derrière les instrument » et de devoir faire face à « la valse des règles et des dispositifs » due à l'inflation législative dans un domaine où les acteurs ont doré et déjà l'impression de « courir derrière un vélo qui va plus vite qu'eux » (ampleur de la crise, diversification des situations de mal-logement...). La difficulté de l'Etat à maintenir un système stable entretient chez les acteurs, l'idée d'un « Etat girouette » qui n'a pas de vision globale du système d'acteurs et qui prend des décisions au grès de la direction du vent, soufflée par des courants d'intérêts contradictoires ou concurrentiels.

- **Un mouvement de balancier incertain** : La répartition des rôles de chacun des acteurs dans le champ de l'habitat est complexe, mais du point de vue des intercommunalités, les choix opérés n'ont pas toujours été cohérents avec les rôles fixés antérieurement. Ainsi, les acteurs rencontrés ont le sentiment que l'Etat leur a « délibérément tourné le dos » en ce qui concerne le dispositif de rénovation urbaine et la mise en œuvre du droit au logement opposable. Ce qui contribue à déstabiliser les EPCI dans la construction de leur capacité d'action collective. Le mouvement de balancier (entre soit les communes, soit les EPCI, soit une recentralisation)

locales de la crise du logement et des besoins locaux, un document d'orientation, et un programme d'actions (qui doit être décliné à l'échelle de chaque commune depuis la loi Boutin de 2009).

⁴ Les EPCI (et les départements de manière subsidiaire) peuvent être déléataires des aides à la pierre depuis la loi Libertés et responsabilités locales de 2004, c'est-à-dire qu'ils peuvent piloter au niveau local la répartition des crédits de l'Etat pour la construction et la réhabilitation de logements (les aides à la pierre).

dans les choix du législateur est source de confusion pour les acteurs locaux. De même, la primauté donnée tantôt au quartier et à la commune (ANRU), tantôt à l'agglomération (PLH), pour constituer l'échelle de la mixité sociale est source de perturbation.

- **Segmentation des différents pans de l'action publique en direction de l'habitat** : Ce mouvement de balancier contribue notamment à segmenter les différents pans des politiques liées au logement. La rénovation urbaine, le logement des personnes défavorisées, et les politiques locales de l'habitat semblent au final constituer trois systèmes d'action singuliers, conçus de manière parallèle, presque comme trois politiques sectorielles distinctes, que l'Etat cherche peu à articuler (voir tableau n°2). Alors même que sur les territoires, ces trois catégories d'action se rencontrent, se nourrissent, s'articulent... et que certains PLH tentent de les concevoir au sein d'une politique territoriale transversale.

- **Retrait progressif de l'Etat** : Financièrement, l'Etat se désengage progressivement du système (baisse des aides à la pierre) et fait de plus en plus reposer le financement des politiques dont il continue de fixer les objectifs sur d'autres acteurs (Driant, 2011) :

- les collectivités territoriales,

- le 1% logement en le détournant de son emploi initial pour financer ses propres politiques nationales (ANRU, ANAH),

- les organismes d'HLM en les incitant à faire davantage appel à leurs fonds propres pour financer leurs opérations de logements.

Mais si l'Etat se désengage au niveau financier, il ne continue pas moins de multiplier les objectifs et les dispositifs dont il délègue la mise en œuvre à d'autres (l'inflation législative dans le domaine du logement témoigne de cette volonté de l'Etat d'afficher qu'il se « préoccupe » des enjeux d'habitat). Dans une certaine mesure, l'Etat continue de voir le territoire « d'en haut », comme il l'a toujours fait, et de le considérer comme un outil de déclinaison locale des orientations prises au niveau national. Il continue également d'alimenter la segmentation des différents systèmes d'acteurs du logement, « par habitude ». Il semble également osciller entre une logique pragmatique et économique de retrait de l'Etat et une tradition centralisatrice et de contrôle de l'action locale. Dans une large mesure, la conception dominante des politiques locales s'apparente à des politiques territorialisées (entendue comme des lieux d'exécution locale des politiques nationales), plutôt qu'au souhait de voir émerger de véritables politiques territoriales. Même si l'intercommunalité a été présentée comme l'échelle locale étant justement la mieux à même de transcender les « égoïsmes locaux », elle n'en reste pas moins un échelon émergent et novateur dans le paysage politico administratif français, vis-à-vis duquel le pouvoir central éprouve une certaine méfiance.

Enfin, une des clés d'explication dans les orientations prises par le pouvoir central dans le champ de l'habitat réside indéniablement dans le fait que celui-ci ne se préoccupe pas (ou très peu) de la mise en œuvre des politiques, d'autant plus qu'elle est de plus en plus déléguée à d'autres. L'essentiel de l'action semblant guidé par une dynamique d'affichage et une tendance à gouverner « par les nombres » : d'où une multiplication des injonctions « à faire » dans une logique du chiffre, sans que les moyens n'augmentent.

2.2. Les EPCI contraint au jeu du consensus communal

Au niveau local, les EPCI doivent composer avec la bonne volonté des communes pour permettre la mise en œuvre de leur PLH. Malgré les avancées dans le domaine, l'articulation des PLH avec les PLU communaux restent difficile, et l'inscription d'emplacements réservés au logement social dans les documents d'urbanisme reste soumise à la négociation avec chacun des élus communaux (même dans les rares cas où les PLU sont intercommunaux).

De même, les EPCI ayant été évincés du dispositif de rénovation urbaine, les opérations ANRU se font sans aucune régulation intercommunale sur de nombreux territoires, et la solidarité intercommunale à alors bien du mal à voir le jour en matière de reconstitution de

l'offre démolie et, encore plus, de relogement des ménages issus de ces quartiers.

In fine, même si des avancées en matière de construction sociale sont perceptibles dans la plupart des grandes agglomérations (et peuvent en partie être attribuées à l'animation locale des PLH), les communes continuent de percevoir le logement comme un levier indispensable au maintien de leur peuplement (et donc de leur base électorale) : les communes qui ont déjà un taux de logements sociaux très élevé continuent de vouloir construire du logement social, et à l'inverse, les communes qui en ont peu poursuivent leurs stratégies pour s'en préserver...

3. La nécessité du tournant délibératif

Outre le fait qu'il est nécessaire de donner aux EPCI les moyens de devenir de véritables « autorités organisatrices » des politiques locales de l'habitat (Lanco, 2011) et qu'il faut trouver une solution adéquate aux spécificités du territoire francilien, ces quelques constats appellent les acteurs de l'habitat à prendre plus fortement en compte le tournant délibératif.

3.1. Faire évoluer les représentations véhiculées par certaines catégories de logements

Les résistances communales à construire du logement social résident en grande partie dans les représentations que véhiculent certaines catégories de logements (et de publics que l'on y associe). Le PLS (comptabilisé dans les objectifs de l'article 55 de la loi SRU) constitue ainsi souvent une alternative satisfaisante pour les communes réticentes à construire des logements sociaux sur leur territoire. La distinction entre le logement social « acceptable » par les élus (PLS) et le logement très social, que l'on dit « plus difficile à faire sortir de terre », (PLAI) se vérifie un peu partout. D'où la construction ces dernières années d'un certain nombre de PLS ayant du mal à trouver preneurs sur certains territoires⁵, alors que la demande HLM ne cesse d'augmenter. De même, on pressent que, dans les commissions d'attributions (dont les négociations locales en amont restent relativement opaques), les élus et les bailleurs sociaux peuvent s'organiser pour sélectionner les ménages en fonction de critères autres que l'adéquation aux plafonds de ressources des différentes catégories de logements sociaux⁶, allant parfois jusqu'à organiser un « parc de relégation » au sein du patrimoine de certains bailleurs.

Une des solutions pour lever en partie ces blocages ne résident-elles pas alors au cœur de mécanismes cherchant directement à jouer sur les représentations des populations et des élus ? Comment faire comprendre aux élus que « les pauvres » résident déjà sur leur territoire et que la construction sociale ne va pas venir « défigurer » leur paysage urbain ? Des moyens de pédagogie sont à inventer pour « banaliser » le logement social (et les populations qui y vivent) au sein des représentations communes...

3.2. La technicité du domaine ne doit pas être laissée à un petit nombre d'experts

Les mécanismes du financement et de construction du logement sont des domaines à haute teneur technique qui peuvent les rendre opaques pour les non-initiés. Dès lors, il y a un véritable enjeu à communiquer sur les réformes en cours de façon large et à vulgariser les tenants et les aboutissants de ces politiques. Sinon, on court le risque d'assister à des réformes majeures du système du logement social « *en sourdine* » (Driant, 2001), les instruments mobilisés par l'Etat pouvant se révéler être des « pilotes invisibles » de la transformation de notre modèle historique de conception du logement social « universel » vers un modèle « résiduel », où le parc social ne servira plus qu'à loger les plus pauvres... La France rejoindrait alors la majorité des pays européens, alors même que certains d'entre eux s'interrogent sur l'opportunité d'un retour en arrière, constatant les effets pervers de la « résidualisation » du logement social et de la privatisation globale de la question du logement

⁵ En 2008, le nombre de PLS représentait 39,3% du parc social, alors qu'il était à 9,7% en 1998. Dans la plupart des grandes agglomérations, le PLS ne représente que 2 à 3% de la demande sociale.

⁶ Le terme de « familles qui ne posent pas de problème de comportement » revient par exemple régulièrement dans le discours des acteurs rencontrés.

(Houard, 2011).

Tableau n°1 : Enchevêtrement des compétences publiques en matière d'habitat

Échelons	Rôle (confié par le législateur et/ou investi par les acteurs)	Instruments et outils principaux
Etat	Garant des grands équilibres sur le territoire national	Aides à la pierre Aides à la personne
	« Gestionnaire de crise »	Plan de Cohésion sociale, Programme national de rénovation urbaine Loi Dalo
	Producteur de normes	Article 55 de la loi SRU Normes environnementales
Région	Financement complémentaire	
Département	Gestion catégorielle de l'habitat en direction des personnes défavorisées	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées Fond de solidarité logement
	Action en direction des territoires ruraux et de leur articulation avec les territoires urbains	Délégation des aides à la pierre Plan départemental de l'habitat
EPCI	Élaboration et mise en œuvre d'un projet de territoire en matière d'habitat	PLH
	Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire	Compétence habitat PLH Délégation des aides à la pierre
Communes	Urbanisme et droits des sols	PLU Octroi des permis de construire
	Politiques de la Ville et de rénovation urbaine	ANRU
	Politiques de peuplement	Attribution des logements sociaux

Sources : Cordier M.

Tableau n° 2 : Segmentation des trois pans des politiques du logement

	Rénovation urbaine	Droit au logement (opposable)	Equilibre social de l'habitat
Problèmes publics	« Crise des banlieues »	« Crise du logement versus logement des plus démunis »	« Crise du logement versus logement de l'ensemble de la population »
Enjeux	Mixité sociale / Solidarité territoriale	Droit au logement/ Loger les plus démunis	Conception généraliste (rééquilibrage des territoires et droit au logement)
Pilote principal	Communes/Etat	Etat /département	EPCI
Instruments	Conventions ANRU	PDALPD DALO	PLH Pilotage des aides à la pierre
Territoires ciblés	Quartiers ségrégués/ ZUS	Conception a-territoriale (dispositif centré sur les publics)	Les territoires de la coopération intercommunale/ Agglomération
Publics ciblés	Conception catégorielle (habitants des quartiers en difficulté)	Conception catégorielle (personnes défavorisées)	Conception généraliste (des personnes défavorisées aux classes moyennes supérieures)

Source : Cordier M.

Références :

- Cordier M., Driant J.-C., (2009), « La délégation des aides à la pierre. Bilan d'étape », *Etudes Foncières*, n°141.
- Cordier M., Meunier J.-M., (2009), *L'animation intercommunale des politiques locales de l'habitat : avancées et limites de la construction d'une capacité d'action collective dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse*, rapport de recherche mené dans le cadre de la Plate-forme d'Observation des projets et Stratégies Urbaines (POPSU), PUCA, mars 2009, 214p.
- Driant J.-C., (2011), « Les mutations en sourdine du financement du logement social », in *Pour sortir de la crise du logement, Regards croisés sur l'économie*, n°9, mai 2011.
- Houard N., (dir.), (2011), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ces états*, La documentation française.
- Lanco P., « Logement : pour un acte III de la décentralisation », *Métropolitiques*, 10.01.2011.
- Rapports de la Fondation Abbé Pierre 2010, 2009, 2008, 2007...