



« QUOI DE NEUF, ACTEURS ? »

La Journée d'actualité du Réseau des acteurs de l'habitat

SYNTHESE

Paris, le 21 mars 2018



SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION DE LA JOURNEE	4
II.	QUATRE TABLES RONDES SUR L'EVOLUTION DES POLITIQUES DE L'HABITAT DANS LA PERSPECTIVE DU PROJET DE LOI ÉLAN	5
A.	Politique du logement : vers quelles évolutions (majeures) ?	5
1.	État des lieux sur les évolutions en cours de la politique du logement	5
2.	La réforme en cours, entre continuités et ruptures	7
3.	Des réformes au service des besoins de chaque territoire ?	8
4.	Échanges avec la salle	8
B.	Une politique du logement partagée entre État et collectivités locales : vers quel point d'équilibre ?	10
1.	État des lieux et principales interrogations sur les responsabilités Etat/collectivités dans les politiques du logement	10
2.	Une « pause » dans la dynamique de décentralisation/déconcentration des politiques de l'habitat : un constat partagé ?	11
3.	Vers quel partage des responsabilités sur l'habitat entre l'État et les collectivités ?	12
4.	Le rôle de la Caisse des Dépôts dans l'accompagnement des évolutions du logement social et le soutien à l'effort de production	12
5.	Échanges avec la salle	13
C.	Des politiques locales de l'habitat avec quelle(s) organisation(s) locale(s) des opérateurs du logement social ?	14
1.	L'organisation des organismes Hlm au regard de leur(s) contribution(s) aux politiques locales de l'habitat et le rôle des collectivités dans cette restructuration	14
2.	L'organisation locale et la capacité à accompagner les politiques locales de l'habitat des opérateurs du logement social (enjeux, attentes, contradictions)	15
3.	La réorganisation du maillage des organismes de logement social et le rôle des collectivités	16
D.	Les enjeux et les perspectives ouvertes par le projet de loi Élan	17
1.	Les enseignements tirés des conditions de préparation du projet de loi Élan au sein de la conférence de consensus	18
2.	Le projet de loi Élan répond-il aux attentes des territoires et des collectivités locales ?	18
III.	CONCLUSIONS DE LA JOURNEE	19
	LES INTERVENANTS	21
	L'ANIMATION	22

Rédaction :

Amandine Mille, doctorante au Lab'Urba, Université Paris Est

Coordination de la journée et des Actes :

Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels, direction de la communication, l'Union sociale pour l'habitat

Elisabeth Gras, chargée de communication institutionnelle, direction de la communication, l'Union sociale pour l'habitat

contact@acteursdelhabitat.com

I. Introduction de la journée

Jean-Louis Dumont, président de l'Union sociale pour l'habitat

Au nom du Réseau des acteurs de l'habitat, c'est-à-dire de l'ensemble de ses composantes, Mouvement Hlm, Associations nationales d'élus et Caisse des Dépôts, **Jean-Louis Dumont** accueille les très nombreux participants : plus de 400 personnes se sont inscrites.

Il introduit la journée et en présente les enjeux.

Cette année encore, la traditionnelle journée du Réseau « Quoi de neuf, acteurs ? » trouve tout son sens avec une actualité particulièrement abondante.

Le projet de loi de finances 2018 a été âprement disputé : conséquences de la suppression de la taxe d'habitation sur les marges de manœuvre des collectivités locales et l'investissement public local ; nouveau régime de contractualisation entre l'État et les collectivités locales sur l'évolution de la dépense publique locale ; impacts sur les organismes Hlm, leur activité et sur les politiques locales de l'habitat de la réduction de l'APL dans le seul secteur du logement social accompagnée de l'instauration de la réduction de loyer de solidarité ; conséquences de la suppression de l'APL accession dans le neuf et de l'évolution du PTZ...

Un nouveau projet de loi - Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan) - est en préparation. Son élaboration est accompagnée d'un large débat dans le cadre de la Conférence de consensus sur le logement, proposée au Président de la République par le Président du Sénat et largement ouverte à l'ensemble des acteurs dont beaucoup ont proposé des contributions approfondies.

La journée doit permettre aux acteurs de l'habitat de s'informer, de décrypter collectivement les nouveaux enjeux et d'en débattre largement.

Jean-Louis Dumont invite les participants à « oser » pour être entendus et rester réactifs, pour que le logement locatif social et l'accèsion à la propriété puissent survivre dans les années à venir. Compte tenu des demandes et des enjeux en cours et à venir, **Jean-Louis Dumont** rappelle combien il est important de réussir les nouvelles missions pour lesquelles chaque acteur est attendu.

Les réflexions et les échanges au cours de la journée constitueront également une contribution à la préparation du prochain Congrès Hlm.

II. Quatre tables rondes sur l'évolution des politiques de l'habitat dans la perspective du projet de loi Élan

Emmanuelle Parra-Ponce, rédactrice en chef d'AEF habitat-urbanisme et animatrice de la journée, précise que les différentes séquences de la journée sont construites autour des questionnements suivants : Quelles évolutions (majeures ?) cette conjonction de dispositions annonce-t-elle, quelle place et quel rôle pour le logement social ? La territorialisation des politiques de l'habitat est-elle toujours d'actualité et vers quel point d'équilibre des responsabilités respectives de l'État et des collectivités locales est-il pertinent d'aller ? De quelles(s) organisation(s) locale(s) du secteur du logement social les politiques locales de l'habitat ont-elles besoin pour atteindre leurs objectifs tant au niveau intercommunal que départemental ? Avec quels moyens et quelles ressources ?

Un intervenant (chercheur, expert) introduira les trois premières séquences et nourrira le débat entre les participants aux tables rondes. La salle sera invitée à réagir.

Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires conclura la table-ronde de clôture à laquelle il assistera.

A. Politique du logement : vers quelles évolutions (majeures) ?

Intervenants :

Bruno Arcadipane, président d'Action Logement

Jean-Pierre Bouquet, maire de Vitry-le-François et président de la communauté de communes de Vitry Champagne et Der

Thierry Debrand, président de la FAPIL, président du Conseil social Hlm

Jean-Claude Driant, professeur à l'École d'Urbanisme de Paris

Dominique Estrosi-Sassone, sénatrice des Alpes-Maritimes, conseillère métropolitaine de Nice Côte d'Azur et conseillère municipale de Nice

Frédéric Paul, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat

Guillaume Vuilletet, député du Val d'Oise, membre de la commission des Lois

1. État des lieux sur les évolutions en cours de la politique du logement

Pour introduire cette table ronde consacrée à la nature et à l'ampleur des évolutions récentes de la politique du logement, **Jean-Claude Driant** propose un décryptage des évolutions en cours à travers une analyse de la Loi de Finances (LF) pour 2018, des contenus de la conférence de consensus et du projet de loi Élan. Ces dispositions interrogent fortement : sont-elles prioritairement guidées par la volonté de réaliser des économies budgétaires ? S'inscrivent-elles en continuité, en rupture et/ou en transformation des politiques précédentes ? Ou encore, ces réformes préfigurent-elles un changement de modèle du logement social en France ?

Ces dernières semaines ont été fortement marquées par les débats autour de la loi Élan. Pour autant, il importe de rappeler les principales étapes de ces dix derniers mois. En effet, le début du quinquennat en matière de logement a été caractérisé par une actualité riche et inattendue au regard de l'ampleur relativement faible des débats sur le logement pendant la campagne présidentielle. Différents temps forts peuvent être identifiés : les déclarations

d'Emmanuel Macron à la journée de la Fondation Abbé Pierre pendant la campagne présidentielle, la baisse de cinq euros de l'APL (aide personnalisée au logement), l'annonce de la « stratégie logement » du gouvernement, le PLF 2018 et l'introduction de la réduction du loyer de solidarité (RLS) dans le parc social, la conférence de consensus sur le logement, ainsi que le projet de loi Élan. Pour **Jean-Claude Driant**, il n'existe pas une cohérence d'ensemble dans les politiques du logement, mais un ensemble de plusieurs cohérences, qui peuvent parfois être contradictoires et concurrentes.

Au moment où est annoncée la réduction de cinq euros de l'APL, la cible prioritaire semble être le logement privé. Dans les faits, ce débat a permis de préparer le terrain de la stratégie logement, en vue de favoriser la mobilité des ménages tout en réduisant la participation publique. Le 20 septembre 2017, la présentation de la stratégie logement interpelle sur la nécessité de baisser les loyers dans le parc social. Le 27 septembre, alors que se tient le Congrès Hlm annuel de l'Union sociale pour l'habitat, le Conseil des Ministres étudie le projet de loi de finances pour 2018 et la RLS, initialement évaluée à 1,7 milliard de pertes pour les bailleurs sociaux. Les organismes Hlm les plus touchés sont indéniablement ceux qui logent une part élevée de ménages modestes percevant l'APL. En l'absence de compensation, la RLS révèle et accentue les disparités qui existent entre les organismes Hlm : entre ceux qui sont fortement ancrés au sein d'un territoire et les autres ; entre les « gros » bailleurs et les « petits » bailleurs ; ou encore, entre ceux qui construisent et réhabilitent et les autres. Début 2018, le débat s'organise autour de la tenue d'une première « conférence de consensus ». Viendra ensuite la présentation du projet de loi Élan, prévue le 4 avril 2018 au Conseil des Ministres. Dans les soixante pages que compte ce projet, les thématiques visitées sont diverses : colocation pour les personnes en situation de handicap, observatoire des loyers, copropriété, etc.

Jean-Claude Driant s'interroge : faut-il y voir une remise en cause du modèle économique du logement social ? Ce modèle économique, relativement récent, repose notamment sur la mobilisation des fonds propres et de l'autofinancement, depuis la seconde moitié des années 2000, rendue nécessaire pour compenser la baisse des aides publiques de l'État et rendu possible par l'amortissement des bâtiments construits dans les années 1960-1970. Ce modèle est mis en question et même en danger. Par contre, il n'est pas sans défaut : cherté des loyers des logements neuf au regard des ressources des ménages, financement du logement social reposant sur les loyers, plutôt que sur la solidarité nationale, etc.

Sa mise en cause ouvre de nombreuses questions : quelle sera l'ampleur des conséquences de la RLS pour les organismes Hlm ou pour une partie d'entre eux à court ou à long terme ? Quelles sont les réelles marges de manœuvre économiques liées à la réorganisation du tissu, à la mutualisation, etc. ? Quel est le potentiel de vente de logements sociaux, présentée comme le moyen principal de générer une nouvelle catégorie de fonds propres afin de compenser les pertes financières pour les bailleurs. Sur un autre plan, est-ce que la mise en œuvre simultanée de la RLS et du supplément de loyer de solidarité dès le 1^{er} euro de dépassement des plafonds de ressources n'ouvre pas sur une nouvelle approche du calcul des loyers qui serait de plus en plus fonction du revenu des ménages et de moins en moins le résultat du calcul d'un équilibre d'opération ?

Plus encore, ces dispositions ouvrent un dossier des plus complexes, celui du maillage des organismes Hlm. Le mouvement de restructuration de l'organisation du logement social est ancien avec d'une part la constitution de grands groupes d'ESH et d'autre part, pour les OPH, l'impact l'évolution forte et intégrative de l'intercommunalité. Il est en fait question d'accélérer ce mouvement. Les enjeux territoriaux de cette réorganisation ne sont pas minces dans deux types de territoire. L'Île-de-France et notamment le territoire de la Métropole du Grand Paris où le tissu Hlm est très émiétté, mais dont l'évolution est tributaire de la gouvernance des politiques du logement dans ce territoire. Mais également les villes moyennes et petites où coexistent à la fois OPH municipaux, intercommunaux, départementaux et petites sociétés d'économie mixte : la problématique de ces territoires amènera à se poser la question du rôle du logement locatif social et de ses opérateurs.

Jean-Claude Driant critique la notion « choc de l'offre ». Il ne s'agit pas d'un concept viable : la politique du logement a besoin de stabilité, de continuité de l'effort dans le moyen et long terme. La priorité est la pérennisation de la

production de logements sociaux sur la longue durée et à un niveau élevé dans les territoires où cela est nécessaire. Les mesures du projet de loi Élan sur ce plan sont dans la continuité des gouvernements précédents, sur le foncier, sur la levée des obstacles et des contraintes à l'acte de construire, etc. L'essentiel de ces mesures semble viser le cœur de l'Île-de-France, où l'on déplore une absence de gouvernance sur le logement. Pour autant, Jean-Claude Driant s'étonne de constater l'absence de la question primordiale : la décentralisation et la montée en puissance des intercommunalités.

Enfin, le discours sur les parcours résidentiels dans la loi Élan repose selon **Jean-Claude Driant** sur une idéologie, à savoir la relation entre deux types de mobilités dont on sait qu'elles sont déconnectées : la mobilité professionnelle et la mobilité résidentielle. Les dispositions sur la mobilité dans le parc social sont dans la continuité des dispositions adoptées depuis une quinzaine d'années et qui progressivement font monter la pression pour une spécialisation du parc social.

2. La réforme en cours, entre continuités et ruptures

Emmanuelle Parra-Ponce invite **Bruno Arcadipane** à s'exprimer sur le propos introductif. Ce dernier relève que, compte-tenu des éléments qui viennent d'être présentés, les mandataires et les partenaires sociaux qui ont soutenu la réforme ayant abouti à la création d'Action Logement ont été visionnaires. Il rappelle également la détermination d'Action Logement à réaliser ses objectifs et à n'occuper « rien que sa place » au sein du secteur du logement social : chaque acteur doit apporter sa contribution en se posant trois grandes questions : « sommes-nous utiles ? » et « réalisons-nous des choses pour l'ensemble des concitoyens ? », **Bruno Arcadipane** répond positivement. En revanche, à la question « faisons-nous de notre mieux avec l'efficacité attendue », la réponse est moins tranchée.

Bruno Arcadipane considère que le partage d'expériences et d'initiatives ne peut que renforcer les uns et les autres. Mais qu'il convient également de rester vigilant afin de que la réforme à venir ne bascule pas vers une « révolution ».

Aucun domaine n'est aussi encadré que le logement social : chaque loi, et elles sont nombreuses, ajoute son lot de dispositions. Le fait que le projet de loi Élan vise à faciliter le développement de l'offre est une excellente chose mais nécessitera d'être vérifié. Enfin, **Bruno Arcadipane** appelle à préserver la ressource essentielle au secteur que constitue la participation des employeurs à l'effort de construction.

Emmanuelle Parra-Ponce interroge les autres participants de la table-ronde sur la manière dont ils perçoivent le sens de la réforme en cours et sur les évolutions qu'ils considèrent comme les plus marquantes.

Pour **Guillaume Vuilletet**, le projet de loi s'inscrit dans une logique de résultats, et non dans une logique de moyens. Toutefois, il faut parvenir à mieux prendre en considération la singularité des projets des territoires. Penser qu'il existe une politique du logement est une erreur. À l'inverse, il est indispensable de mettre en œuvre une politique des logements et des territoires, dans la mesure où chaque territoire ne rencontre pas les mêmes problématiques. La loi doit permettre de construire un nouveau modèle plus efficace. Des évolutions étaient déjà en cours pour y parvenir, d'autres leviers méritent d'être utilisés. La France souffre d'un véritable défaut de finances publiques, qu'il faut apprendre à utiliser efficacement tout en développant d'autres moyens de financement. À ce stade, une partie du projet de loi est taillé pour les zones denses et les métropoles. Le travail parlementaire doit être mis à profit pour tendre également vers une prise en considération des villes moyennes et des zones moins denses.

Dominique Estrosi-Sassone, représentant France Urbaine, s'inquiète des impacts négatifs de la loi de finances sur le secteur de la construction. « On a mis la charrue avant les bœufs » : depuis le dernier trimestre 2017, les chiffres de la construction restent certes positifs mais ils affichent déjà une baisse d'environ 5%. La loi n'est appliquée que depuis le 1^{er} janvier 2018, mais certains opérateurs de logement social éprouvent déjà de grandes difficultés à boucler les budgets. Plus encore, l'ensemble des organismes est confronté à un contexte d'incertitude. Le repli des fonds propres mobilisables incite des bailleurs à abandonner leurs projets. Les nouvelles sources de financement annoncées sont très limitées, et les marges de manœuvre offertes aux bailleurs ne sont pas satisfaisantes. De plus, **Dominique Estrosi-Sassone** craint que la RLS soit maintenue au-delà de 2020. Pour autant, la sénatrice se veut rassurante : tout n'est pas à jeter dans le projet

de loi Élan. Des mesures de simplification permettront de faciliter les opérations de construction, de même que les mesures sur le délai de traitement des contentieux. D'autres mesures sont, en revanche, moins convaincantes. C'est le cas par exemple de celles qui portent sur le parc privé (également identifié comme un « parc social de fait »), ou encore de la définition d'un seuil de 15 000 logements pour organiser les regroupements entre les organismes Hlm. Pour **Dominique Estrosi-Sassone**, le milieu Hlm ne peut pas être accusé d'immobilisme. Celui-ci est en mouvement et a démontré ses capacités à s'adapter aux évolutions sociétales. C'est aussi le cas des collectivités territoriales, qui sont les mieux placées en termes de connaissance des spécificités des territoires. Pourtant, force est de constater que les collectivités territoriales apparaissent comme les grandes absentes des réformes en cours.

3. Des réformes au service des besoins de chaque territoire ?

Emmanuelle Parra-Ponce interroge **Jean-Pierre Bouquet** sur la manière dont il perçoit la réforme annoncée du point de vue des besoins territoriaux. Dans la continuité des propos de **Dominique Estrosi-Sassone**, le maire de Vitry-le-François, représentant l'AMF, dénonce l'absence de la figure du maire dans les réformes en cours, alors même que celui-ci est un pivot des politiques du logement. Comment interpréter cette décision du gouvernement ? Le texte de loi peut être lu à la lumière de cette absence. A cela s'ajoute un éloignement des lieux de gouvernance et de décision, et par conséquent, des réponses. Face à ces obstacles, les maires doivent adopter une posture proactive et rappeler leur rôle et leurs attentes à l'égard des réformes à venir. Il faut aussi être en mesure de dépasser la logique exclusivement comptable, qui ne permet pas de répondre aux besoins réels des territoires.

Lors des débats sur la loi de finances, la « mort » du système Hlm avait été évoquée. Pour **Frédéric Paul**, les mesures en cours mettent en danger de nombreuses programmes de logements sociaux, même s'il faudra sûrement attendre au-delà de l'année 2018 pour constater l'ampleur réelle des difficultés. Un des risques de la situation actuelle concerne la mise en œuvre du NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain). En effet, ce sont les organismes Hlm les plus impactés par la RLS qui sont les plus impliqués dans les quartiers visés par ce programme. Ces derniers rencontreront des difficultés évidentes à mobiliser des fonds propres pour mener à bien leurs projets. Concernant le tissu Hlm, Frédéric Paul indique que dans les mois ou années à venir, un nouvel acteur va émerger : de nouveaux groupements d'organismes, au sein desquels se côtoieront des bailleurs de statut différent. Cela devrait entraîner des évolutions fortes du mouvement du logement social. Ces évolutions interviennent à un moment où le secteur du logement social aurait besoin d'une forte stabilité pour relever les défis qui sont posés par les pouvoirs publics et les évolutions de la société. **Thierry Debrand** perçoit dans les décisions récentes un bouleversement que le secteur Hlm n'a jamais connu par le passé. Cette situation, qui fragilise beaucoup d'organismes Hlm, va-t-elle être favorable aux plus modestes, dans la mesure où ce sont les organismes qui accueillent le plus de ménages bénéficiaires de l'APL qui sont le plus fragilisés ? **Thierry Debrand** précise également qu'au même titre que les organismes Hlm avec la RLS, le secteur de l'hébergement est actuellement fortement bousculé, notamment avec les conséquences du plan du « logement d'abord ». A ce titre, les associations sont surprises de constater l'absence de cette problématique dans la loi Élan. **Thierry Debrand** alerte les organismes Hlm, afin que ceux-ci se préparent au « choc » à venir dans le secteur de l'hébergement : « sans logement, il n'y aura pas de logement d'abord ».

En réaction à ces propos, **Dominique Estrosi-Sassone** pense qu'il serait compliqué d'évoquer la question du « logement d'abord » dans la loi Élan, dans la mesure où il s'agit en premier lieu d'une question de moyens et de financements. Les crédits alloués au secteur de l'hébergement ont désormais été augmentés et il faut espérer que cela se pérennise. Des expériences intéressantes ont été menées en matière d'accompagnement, sur la transition entre une situation d'hébergement d'urgence et un logement autonome. Seulement, quelles sont les mesures d'accompagnement prévues dans le cadre du plan « logement d'abord » auprès de ces publics en situation de grande précarité ?

4. Échanges avec la salle

Eddie Jacquemart, président national de la CNL (Confédération nationale du logement), estime que ce sont les locataires qui devront « payer l'addition » de la baisse des APL. En effet, cette mesure risque d'avoir des effets négatifs

sur l'entretien du parc social et le maintien de la production de logements sociaux. Depuis la création des HBM et celles des Offices publics en 1912, la remise en cause du modèle Hlm est séculaire. Pour le président de la CNL, les mesures actuelles visent l'instauration d'un modèle résiduel du logement social, centré sur les plus pauvres, avec tous les risques que cela implique pour la population. E. Jacquemart craint également que les représentants des locataires aient une place toute relative une fois les bailleurs réunis en grands groupes. Afin de faire pièce à cela, la CNL s'est lancée dans la rédaction d'un plan logement alternatif. Une manifestation est également prévue le samedi 24 mars pour refuser les expulsions locatives et soutenir la création d'un nouveau modèle.

Sur la manière de garantir la représentation des locataires au sein d'un tissu restructuré autour des groupes, **Frédéric Paul** rappelle que les représentants des locataires sont présents dans les conseils d'administration. Pour **Dominique Estrosi-Sassone**, il est essentiel que les organismes préservent leur rôle social, et leurs liens avec les locataires.

Dans la continuité du premier point évoqué par Eddie Jacquemart, le sociologue-consultant **Michel Bonetti** considère que les activités les plus impactées par cette loi seront la gestion et l'entretien des immeubles de logement social, un sujet non évoqué jusqu'à présent. Depuis près de dix ans, les bailleurs sociaux ont amélioré la qualité de leur gestion. **Michel Bonetti** pense que cet élan est mis à mal par la loi Élan. Il rappelle qu'aucune étude ne démontre une corrélation entre la taille d'un organisme et la qualité de sa gestion. En revanche, il a été démontré que les organismes Hlm qui logent les ménages les plus modestes (autrement dit, les organismes dont il y a fort à parier qu'ils seront les plus impactés par les mesures en cours) sont aussi ceux qui investissent le plus dans la gestion et l'entretien.

François Louis (Fédération Habitat et Humanisme) interpelle les participants sur le logement d'abord : ne constitue-t-il pas également un logement accessible, en particulier aux catégories les plus modestes ? Si le logement social est un acquis de notre société, demeure-t-il ouvert aux populations en situation de fragilité ? À ce titre, **Frédéric Paul** annonce qu'un nouvel appel à projets sera lancé sur le logement accompagné.

Enfin, **Nicolas Gigot**, directeur général de Cristal Habitat (une société d'économie mixte de Chambéry), s'interroge notamment sur les capacités financières des organismes à livrer la production de logements en cours pour la période 2018-2020. Près de 300 000 logements sont en cours de construction et ont été financés grâce à la Caisse des Dépôts et d'autres partenaires. Ils bénéficiaient donc d'un équilibre prévisionnel d'exploitation, qui n'est désormais plus assuré. Selon Nicolas Gigot, l'allongement des prêts octroyé par la Caisse des Dépôts compensera moins de 25% des pertes d'autofinancement engendrées par la RLS. **Guillaume Vuillelet** ne partage pas cet avis et estime que les compensations prévues, malgré le délai – trop long à son avis – de leur mise en œuvre, sont à la hauteur.

B. Une politique du logement partagée entre État et collectivités locales : vers quel point d'équilibre ?

Intervenants :

Ian Boucard, député du Territoire de Belfort, conseiller communautaire du Grand Belfort et ancien vice-président du Grand Belfort

Xavier Desjardins, géographe, professeur à Paris-Sorbonne, coopérative Acadie

Marie-Christine Détraz, vice-présidente de Lorient Agglomération déléguée à l'habitat et présidente du Club Habitat et décentralisation de la région Bretagne

Martine Jardiné, vice-présidente du conseil départemental de la Gironde, déléguée à l'habitat, au logement et au développement social

Pierre Laurent, directeur du développement à la direction des Fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts

Marie-Noëlle Lienemann, sénatrice de Paris et présidente de la Fédération des COOP'HLM

1. État des lieux et principales interrogations sur les responsabilités Etat/collectivités dans les politiques du logement

Xavier Desjardins centre son propos sur la clarification des responsabilités entre l'État et les collectivités locales en matière de politique du logement. Faut-il tendre vers une coresponsabilité ? Où en est-on en matière de territorialisation des politiques de l'habitat et convient-il d'aller plus loin ? Avec quels objectifs, quelles compétences et quelles ressources ? Le niveau régional, comme le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) par exemple, doit-il renforcer son rôle ?

Depuis quelques années, on constate une pause – voire un recul - de la dynamique décentralisatrice. Cette pause ne date pas d'aujourd'hui mais semble se renforcer au travers des mesures prises par le Gouvernement dans différents domaines. En effet, les programmes décentralisateurs étaient quasi absents des programmes présidentiels en 2017, et on observe dans un même temps un basculement des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales. La disparition du cumul des mandats signe également la fin de la figure du député-maire et, ce faisant, de l'assise forte et historique des élus locaux au sein de l'Assemblée nationale. De manière plus structurelle, on observe un épuisement des promesses portées par la dynamique de décentralisation depuis les années 1970, notamment celles d'une action publique plus démocratique au plus près des citoyens, plus efficace et plus économe. Trois mouvements peuvent être identifiés : la montée en puissance continue de l'intercommunalité depuis bientôt deux décennies (mais avec de fortes variations locales dans l'engagement dans le domaine de l'habitat), une pause dans le transfert ou la délégation de compétences, et un mouvement de « déterritorialisation » de certains acteurs du logement sous l'effet de logiques avant tout financières.

Xavier Desjardins propose ainsi une lecture de la décentralisation à partir de ses « promesses ». La décentralisation est en effet interrogée dans sa capacité à générer plus de démocratie : décentraliser de la même manière qu'autrefois n'est pas perçu par les habitants comme le meilleur moyen d'atteindre la démocratie participative. Par ailleurs, l'idée selon laquelle le pouvoir local est capable de coordonner ce que ne parvient pas à faire l'échelon supérieur ne va plus de soi. Enfin, la promesse de faire « société locale » pose désormais la question du périmètre de nos vies quotidiennes, qui ne cesse de s'élargir.

Face aux interrogations sur ces différentes « promesses », il convient de repenser les relations et les rôles de chaque acteur, y compris dans le domaine des politiques de l'habitat. Dès lors, quel engagement attendre de la région par exemple ? Quelle prise en compte des enjeux d'habitat dans des communautés surtout composées de communes rurales autour des villes petites et moyennes ? Faut-il repenser les modalités de la territorialisation de la politique du logement ? Ou encore, faut-il en finir avec les zonages au profit d'une contractualisation globale entre l'État et les intercommunalités avec à la charge de l'échelle régionale et/ou départementale, le rôle de régulation et d'animation du dialogue entre EPCI ?

2. Une « pause » dans la dynamique de décentralisation/déconcentration des politiques de l'habitat : un constat partagé ?

Emmanuelle Parra-Ponce demande à **Marie-Christine Détraz** si elle partage le constat d'une pause dans la dynamique de décentralisation/déconcentration des politiques de l'habitat.

Pour **Marie-Christine Détraz**, qui représente également l'AdCF, il faut prendre le temps d'examiner ce qui est à l'œuvre depuis des années. La question du logement est traditionnellement jugée complexe par de nombreux élus et par les citoyens (hormis pour les parlementaires et les élus qui se sont spécialisés). À ce sujet la loi ALUR puis la loi Égalité & Citoyenneté ont permis de franchir une étape dans la mesure où elles ont fortement responsabilisé les collectivités et notamment les intercommunalités sur des questions très concrètes pour l'ensemble des élus : l'accueil du demandeur et l'attribution de logements sociaux. Le rapprochement entre politique et technique a conduit à une transformation du partenariat entre les organismes Hlm et les collectivités. À peine cette acculturation engagée, la loi de finances bouscule le paysage et le projet de loi Élan ignore les collectivités locales qui financent, garantissent, s'impliquent fortement dans la mise en œuvre, ont accumulé de l'expertise. Partout les préfets organisent des réunions sur le tissu Hlm et les compensations financières : les collectivités ne sont pas invitées.

Marie-Noëlle Lienemann pense que le système actuel ne tient plus et qu'il faut mettre fin à cette impuissance collective face à la résolution de problèmes majeurs comme le droit au logement pour tous. La sénatrice de Paris se qualifie comme particulièrement « décentralisatrice », car elle estime que l'échelon local est celui qui agit au plus près des citoyens et qu'il existe des potentialités de développement local qui ne sont pas valorisées sur nos territoires. Pour Marie-Noëlle Lienemann, ce dernier constat est notamment dû au fait que le pays a trop longtemps cédé au jacobinisme parisien, ce qui a contribué à réduire les capacités d'initiatives dans d'autres territoires. Une des crises de la décentralisation réside par ailleurs dans l'accroissement des inégalités territoriales. Pour autant, la décentralisation n'en est pas forcément une cause. Un autre mouvement semble s'y être ajouté : la logique de la mondialisation et du libéralisme, qui a mis en concurrence les territoires et réduit la capacité d'intervention publique. La grande dominante économique a ainsi appauvri les plus faibles tout en renforçant les plus forts. On aurait pu penser, à l'inverse, que la France républicaine inventerait une décentralisation où s'articuleraient la capacité des territoires et le rôle de l'État dans la garantie de l'égalité républicaine à travers, notamment, une répartition des richesses. Tel n'a pas été le cas, et cela est dû, pour Marie-Noëlle Lienemann, à la forte technocratisation de l'État qui a fait la part belle à la vision financière. Il va devenir de plus en plus difficile de réintroduire de la régulation publique, y compris locale, dans la mesure où les outils de financement du logement ne reposent plus sur des aides publiques et des crédits budgétaires. Depuis le début des années 1980, on observe une remise en cause permanente du « bon échelon » d'intervention, une promotion de la transversalité, et un rejet des responsabilités. Pour lutter contre cette situation, la sénatrice propose une loi de programmation en deux temps, avec une redéfinition territorialisée des besoins de la nation (à l'échelle des régions ou des départements, par exemple), tous les cinq ans. Plusieurs sujets seraient mis en débat, comme la production de logements sociaux, la question des centres bourgs, la rénovation énergétique et thermique, ou encore l'observation et l'action foncières. Le second temps serait la création d'une loi de programmation adossée à des engagements pris par les collectivités. Pour préparer cette loi, les collectivités seraient dans l'obligation de mettre en place un temps de délibération afin de définir ce qu'elles veulent faire et ce qu'elles peuvent faire pour répondre aux grands enjeux de leurs territoires. Cela devrait permettre à terme de réaliser un travail à l'échelle des agglomérations. Les plans d'actions les plus éloignés des objectifs initiaux seront finement évalués afin de savoir s'il s'agit d'un défaut de volonté ou de

capacité de la part des communes concernées. Pour le premier cas, il faudra prévoir des sanctions. Pour le second cas, il faudra réfléchir à de nouvelles solutions.

3. Vers quel partage des responsabilités sur l'habitat entre l'État et les collectivités ?

Les intervenants sont invités à réagir à la question suivante : vers quel partage des responsabilités (ou vers quelles complémentarités) en matière d'habitat entre État et collectivités et entre collectivités faut-il tendre, au regard de l'évolution des besoins en logement des territoires et des moyens d'action respectifs des acteurs ?

Pour **Marie-Christine Détraz**, la politique du logement est une politique forcément partagée. Le défaut est de l'aborder par une vision budgétaire, alors qu'elle est d'abord une politique de réponse aux besoins : le logement est un bien de première nécessité, c'est un facteur de cohésion sociale et un outil d'aménagement du territoire. Pour cela, il faut un État fort qui puisse garantir cette cohésion et qui sache laisser des marges de manœuvre suffisantes aux collectivités locales qui ont l'expertise.

Pour répondre à ces manques constatés dans le projet de loi, l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) travaille à la proposition d'un « contrat territorial du logement » et d'une « charte de coopération », afin de réunir les différents acteurs autour d'une politique du logement qui dépasserait l'approche strictement budgétaire. Ces propositions doivent contribuer à une simplification des contrats qui existent actuellement au niveau local, pour tendre vers un unique contrat local sur le logement. Dans la mesure où les réformes vont entraîner la création de groupes qui agiront sur plusieurs territoires, il est nécessaire, pour **Marie-Christine Détraz**, d'assurer, dès maintenant, le respect des politiques locales de l'habitat.

Pour **Martine Jardiné**, la loi de finances pour 2018 atteint fortement les collectivités. À cela vient s'ajouter « la loi Élan qui nous oublie », alors même que les collectivités financent et garantissent les emprunts. Cette situation conduit les collectivités à penser que leur rôle se limite à « être des tiroirs caisses », et que l'État les considère comme inopérantes en matière de politique de l'habitat sur leurs propres territoires. **Martine Jardiné** rejoint les propos de **Marie-Christine Détraz** : il faut un État fort, mais aussi des lois qui prennent en compte les spécificités territoriales. **Martine Jardiné** propose d'observer la manière dont fonctionnent les territoires, en lien avec leur travail sur les plans départementaux et locaux de l'habitat. Pour la vice-présidente du conseil départemental de la Gironde, l'échelon départemental est essentiel, dès lors qu'il coopère avec les autres collectivités, communes et intercommunalités.

Selon **Ian Boucard**, « l'échelon local est toujours le bon échelon ». Le maire est toujours une figure pertinente pour résoudre les problématiques relatives au logement. D'autant que le logement demeure la première préoccupation des citoyens. Le député constatait il y a quelques années la faible propension des bailleurs sociaux à faire évoluer le modèle Hlm. Les organismes Hlm sont désormais prêts à réaliser des changements. Toutefois, pour **Ian Boucard**, il y a à la fois un arrêt de la décentralisation et un État qui ne remplit plus son rôle de garant de la solidarité nationale dans la mesure où cette dernière a disparu. Des territoires se sentent oubliés de la politique du logement mise en place actuellement. Tout se passe comme si les politiques nationales étaient décidées à Paris et que les territoires devaient simplement suivre. Pour **Ian Boucard**, les participants ont raison de ne fonder aucun espoir dans la loi Élan. Mais des doutes commencent à émerger sur l'efficacité des dispositions prises, y compris au niveau des députés de la majorité. Les organismes Hlm ne doivent donc pas hésiter à continuer à interpeller leurs députés. De plus, **Ian Boucard** pense qu'un nouvel acte de décentralisation aurait tout intérêt à revenir à une politique départementale de l'habitat, notamment pour coordonner les programmes locaux de l'habitat.

4. Le rôle de la Caisse des Dépôts dans l'accompagnement des évolutions du logement social et le soutien à l'effort de production

Pierre Laurent indique que les collectivités jouent un rôle de clé de voute dans la production du logement social et qu'on ne peut pas se passer de leur intervention dans ce domaine. Outre leurs multiples interventions en tant que responsables

des politiques de l'habitat, elles apportent leurs garanties aux emprunts contactés par le secteur et assurent la stabilité du modèle Hlm.

On peut raisonnablement penser que l'intervention budgétaire de l'État en matière de logement social qui s'est considérablement tarie ces dernières années n'évoluera pas si ce n'est à la baisse : le Fonds national des aides à la pierre (Fnap) est essentiellement abondé par les organismes Hlm eux-mêmes et Action logement. Les collectivités qui interviennent déjà à hauteur de 500 à 700 millions d'euros annuels doivent maintenir leur contribution financière, mais aussi en termes de garanties du logement social.

Au sujet de l'accompagnement des évolutions du logement social, **Pierre Laurent** rappelle le rôle pivot de la Caisse des Dépôts qui détient environ 80% de la dette des organismes Hlm. La Caisse a également la capacité d'accompagner l'évolution du modèle Hlm. Parmi les mesures en cours de déploiement, il y a le blocage du taux du livret A (taux de référence des emprunts des organismes) depuis deux ans. L'allongement de la dette des organismes, évoqué précédemment par d'autres participants, est une autre mesure, même si ce n'est pas une solution à l'ensemble des problèmes. De plus, le dispositif d'aide à la démolition dans les territoires détendus (5 000 euros par logement) a été reconduit par la Caisse. Afin de compenser partiellement le manque de fonds propres, la Caisse va également mettre à disposition une foncière solidaire dont le modèle économique est encore en discussion. Cette foncière aura pour vocation de permettre aux bailleurs de produire et de conserver les produits d'exploitation, et d'alimenter eux-mêmes leur autofinancement. Une autre initiative de la Caisse est la mise en place d'associations de coopération sur les territoires, qui aideront à la création des Sociétés futures de coopération. La CDC sera membre de ces structures associatives, et pourra ainsi intervenir et apporter son expertise.

5. Échanges avec la salle

Isabelle Roudil est conseillère au conseil économique, social et environnemental (CESE), qui au début du mois de juillet 2017 a présenté un avis sur le logement à Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires. Cet avis, voté à l'unanimité, portait à la fois sur la manière d'organiser la politique du logement et de répondre au mieux aux besoins des territoires en matière de logement, sur le rôle de l'État comme garant de la solidarité nationale, et sur une proposition de loi de programmation pluriannuelle définie au niveau des territoires. Le CESE partage donc l'avis des élus de la table ronde et se tient à disposition des représentants de la majorité présidentielle pour évoquer ces points.

Romain Biessy, secrétaire confédéral de la Confédération syndicale des familles (CSF), fait le constat d'une évolution qui tend à contourner le débat démocratique. Les dispositions sont décidées par des technostructures et les citoyens, qui n'ont pas été informés, n'ont pas pu réagir face à un État qui a abandonné son rôle de régulateur et de soutien aux publics défavorisés. Pour ce représentant, la solidarité n'est plus nationale mais localisée, ce qui pose la question de la cohésion des territoires.

Benoît Filippi, économiste et spécialiste des effets des marchés immobiliers sur les processus de ségrégation, suggère que les dispositions de la loi de finances ont une finalité organisée par le projet de loi Élan : reconnaître la vente d'une partie du parc social comme le seul moyen pour survivre. En tant que co-animateur du collectif « Vive l'APL », **Benoît Filippi** déclare qu'il est urgent de définir des priorités face aux défis auxquels le logement social est confronté et à la dérégulation du marché privé. Les territoires doivent se donner les moyens d'être consultés et de se faire entendre sur la vente des logements sociaux. De plus, concernant le bail mobilité, tout se passe comme si le congé était donné dès l'entrée, ce qui vise à contourner toute prévention possible de l'expulsion. Le bail mobilité, tel qu'il est annoncé à ce jour dans le texte de loi, risque d'ouvrir la porte aux marchands de sommeil.

Marie-Noëlle Lienemann répond aux interventions en indiquant que le bail mobilité sera précisé et qu'il faut garder espoir sur la possibilité de convaincre et d'ouvrir les consciences sur ce sujet. En revanche, la sénatrice est plus inquiète de constater l'accélération d'une évolution libérale : « on essaie de faire passer vite ce dont les Français n'ont jamais

voulu » au lieu d'inventer un nouveau modèle. **Marie-Noëlle Lienemann** remercie le CESE pour sa contribution utile et sa volonté de mobiliser. La sénatrice insiste sur le fait que le soutien de la population se gagne, et qu'il y a un besoin de transparence sur ces questions, notamment sur la destination de l'argent. Il faut un « discours de vérité » sur les problèmes de logement et les solutions envisageables. Dans les débats d'opinion, il ne faut pas oublier que la baisse des APL a fortement fragilisé le pouvoir en place car, symboliquement, pour la population, ce n'était pas la cible sur laquelle il fallait faire des économies.

C. Des politiques locales de l'habitat avec quelle(s) organisation(s) locale(s) des opérateurs du logement social ?

Intervenants :

Yannick Borde, président de l'UESAP (Union d'économie sociale pour l'accèsion à la propriété)

Alain Cacheux, président de la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat (OPH)

Olivier Carré, président d'Orléans Métropole

Jean-Michel Fabre, vice-président du conseil départemental de Haute-Garonne, chargé du Logement, du Développement Durable et du Plan Climat

Valérie Fournier, présidente de la Fédération nationale des Entreprises sociales pour l'habitat (ESH)

Anne-Katrin Le Doeuff, directrice déléguée d'Espace

1. L'organisation des organismes Hlm au regard de leur(s) contribution(s) aux politiques locales de l'habitat et le rôle des collectivités dans cette restructuration

Anne-Katrin Le Doeuff introduit ce troisième temps de discussion, consacré à l'organisation locale des opérateurs du logement social. Ce sujet interroge à plusieurs niveaux : quelle organisation des opérateurs du logement social (coopérations, gouvernance, liens avec les collectivités, proximité ou mutualisation), pour quelle(s) contribution(s) aux politiques locales de l'habitat ? Quel est le rôle des collectivités locales dans l'organisation locale du secteur du logement social ? Mais aussi, comment financer la politique locale de l'habitat et du logement social ? A la demande de l'Union sociale pour l'habitat, Anne-Katrin Le Doeuff a mené des entretiens avec différents acteurs du Mouvement Hlm et des collectivités locales, et en propose ici une restitution.¹

D'après les acteurs, les dispositions qui concernent le logement social dans la loi de finances pour 2018 et le projet de loi Élan (réduction de loyer de solidarité, réorganisation du tissu Hlm, etc.) auront un impact souvent négatif sur la manière dont les collectivités locales pourront continuer à mener des politiques locales de l'habitat ambitieuses et adaptées aux besoins de leur territoire. Elles révèlent une contradiction entre réalités territoriales et injonctions nationales. À titre d'exemple, la réorganisation du tissu Hlm pourrait avoir des colorations différentes selon que l'on observe cette mesure « d'en bas » (au niveau local) ou « d'en haut » (au niveau national). Les logiques qui sous-tendent la volonté de restructuration du tissu Hlm soulève au moins deux types de contradictions.

D'une part, sur le plan économique, le regroupement des opérateurs Hlm est présenté comme une solution pour permettre à l'État de réaliser des économies et pour faciliter la circulation des capitaux d'un organisme à l'autre. Or, cela pourrait représenter pour les collectivités locales une forme de transfert de charges car elles (ou certaines d'entre

¹ Sur ce sujet, un article plus complet est en cours de publication dans Actualités Habitat

elles) devraient alors pallier au manque de ressources du secteur, la réduction de loyer de solidarité (RLS) pouvant être lue comme une étape irréversible du désengagement de l'État de la politique du logement. Les économies espérées de la réorganisation du tissu Hlm ne pourront tout compenser et les collectivités craignent de devoir apporter une réponse financière. Cela impliquera pour les collectivités de faire des choix dans la distribution des aides. Des organismes pourraient être plus aidés que d'autres. Par ailleurs, dans le cas où le périmètre des collectivités et celui des nouveaux regroupements ne coïncident pas, les collectivités peuvent craindre de voir s'échapper des ressources de leur territoire à travers des flux financiers, dont elles n'auraient pas la maîtrise, organisés au sein des groupements. Une organisation optimisée du point de vue de l'État peut donc être perçue comme non optimale au niveau territorial.

D'autre part, en termes de gouvernance, le regroupement des organismes pourrait faciliter un dialogue plus direct entre l'État et les dirigeants d'organismes Hlm moins nombreux. On comprend donc l'intérêt pour l'État de réduire le nombre d'organismes, et par conséquent d'interlocuteurs. Pour les collectivités, les regroupements ont des vertus moins évidentes. Elles craignent par exemple qu'il leur soit plus difficile de négocier localement des engagements, notamment sur les politiques d'investissement, avec des groupes à l'assiette géographique beaucoup plus large, dont les centres de décision sont plus lointains et parfois « déterritorialisés ». Par ailleurs, la réduction du nombre d'organismes peut faciliter le partenariat entre les collectivités locales et les organismes Hlm dans les territoires où il y en a actuellement beaucoup (en région francilienne, par exemple). Mais cela n'est pas forcément le cas dans d'autres territoires, comme ceux où le faible nombre d'organismes présents ne permet pas à la collectivité d'organiser une « saine concurrence » entre ces opérateurs.

Finalement, la réforme risque de voir s'accroître la différenciation entre les territoires : des territoires attractifs où les collectivités dotées d'une ingénierie solide et d'un portage politique fort garderont une capacité de négociation importante vis-à-vis des opérateurs présents sur leurs territoires ; et des territoires plus déshérités, avec des collectivités elles-mêmes en difficulté, qui se verront impuissantes à orienter des arbitrages financiers et stratégiques effectués ailleurs.

Dès lors, se pose la question de savoir « comment sortir gagnant de cette réforme ? ». Au niveau national, il est important de mieux armer les collectivités, en donnant par exemple des garanties dans le projet de loi, ou en accordant une place aux collectivités dans la commission de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) chargée d'accompagner la restructuration du secteur. Au niveau local, il faut garantir une meilleure prise en compte des besoins des territoires dans les regroupements, en ne s'appuyant pas uniquement sur des critères de performance économique, mais aussi sur des critères d'engagement territorial. Il est également important d'organiser une véritable concertation avec les collectivités locales, comme le Gouvernement l'avait annoncé, et de renforcer les responsabilités et les compétences des intercommunalités dans le domaine de l'habitat, un sujet sur lequel le projet de loi Élan est encore très timide. En effet, sur ce plan, on observe beaucoup moins de volontarisme que dans les lois Logement précédentes, alors même que l'échelon local, voire intercommunal, est le mieux placé pour engager un dialogue avec les organismes restructurés.

2. L'organisation locale et la capacité à accompagner les politiques locales de l'habitat des opérateurs du logement social (enjeux, attentes, contradictions)

Olivier Carré et **Jean-Michel Fabre** reviennent sur la manière dont ils perçoivent cette période marquée par des perspectives d'évolution fortes en ce qui concerne l'organisation locale des opérateurs du logement social.

Olivier Carré qui représente également France Urbaine regrette à la fois le fait que l'État n'aille pas au bout de sa démarche et le flou qui perdure à l'intérieur du monde Hlm. Il critique la distinction faite entre des Entreprises sociales pour l'habitat (ESH) qui s'organiseraient bien d'un côté, et des Offices publics de l'habitat (OPH) qui rencontreraient davantage de difficultés d'un autre côté. Les premiers ont un actionariat et une capacité de financement que n'ont pas les seconds. Ce discours peut accroître le sentiment d'inquiétude développé par les élus des collectivités. Ces dernières ne sont pas en mesure de pallier les fortes carences imposées par l'État, qui met par ailleurs les collectivités dans une

situation de tutelle avec les dispositifs de contractualisation, alors même que la loi Élan reste muette sur le rôle qu'elles ont à jouer dans la politique du logement.

À l'issue des restructurations, **Olivier Carré** espère que les organismes sauront faire preuve d'une certaine agilité, afin d'accompagner les évolutions sociodémographiques des territoires. Mais, pour être agiles, les organismes ont besoin d'outils. Sur ce sujet, il faut en profiter pour être encore plus audacieux que la loi Élan. **Olivier Carré** est également dans l'attente d'une diversification des acteurs sur le territoire d'Orléans Métropole. Le président craint en effet que, s'il ne reste qu'un ou deux organisme(s) sur son territoire, celui-ci ou ceux-ci décide(nt) à terme de le désinvestir au profit d'autres territoires jugés plus prioritaires.

Pour **Jean-Michel Fabre**, les objectifs de la conférence de consensus ne sont pas encore atteints car les territoires continuent de lutter pour être écoutés. Dès lors, comment accompagner les centaines de milliers d'habitants qui habitent les quartiers populaires et comment démontrer que les départements ont voix au chapitre sur ce sujet ? **Jean-Michel Fabre** prend l'exemple du département de la Haute-Garonne, qui contribue à développer des outils et des plans locaux sur l'habitat. Les logements sociaux de type PLAI sont financés en priorité. Le territoire compte, entre autres, un office départemental et une ESH. Des organismes de 3 000 logements sociaux seulement présentent d'excellents résultats. Ce département compte davantage de promoteurs que de bailleurs sociaux. Dans ce territoire, comme dans d'autres départements qui comptent très peu d'organismes Hlm, l'argument selon lequel il existe trop d'organismes ne tient pas la route. De plus, l'entrée privilégiée du Gouvernement est celle de l'efficacité économique de la construction, mais qu'en est-il de la gestion locative ? La réorganisation se concrétisera-t-elle par une amélioration de la gestion locative et de la capacité à répondre aux besoins des habitants ? Rien n'est moins sûr.

Ces contradictions posent également la question du rôle des collectivités dans la recombinaison des organismes. **Olivier Carré** tient à signaler que le dialogue entre les élus existe bel et bien, et qu'une première étape doit consister à vérifier si les collectivités partagent une vision commune avant de s'accorder sur les outils à mettre en place. L'État doit inviter les collectivités locales à la table des négociations en s'appuyant sur les politiques locales de l'habitat. **Jean-Michel Fabre** ajoute que les organismes Hlm, pour mener des réflexions sur les regroupements, ont besoin de davantage de visibilité, notamment sur le contenu des loyers d'ici 2020, le taux de TVA, etc. Cela implique de mettre en place des arènes de discussion et de développement local pour amener les principaux acteurs à échanger sur ces sujets. D'un côté, l'État déclare qu'il faut faire de la place à l'innovation. D'un autre côté, des seuils quantitatifs sont définis, comme celui des 15 000 logements sociaux qui devra justifier les restructurations entre organismes. Pour **Jean-Michel Fabre**, il faut abandonner cette seconde méthode qui contribue à « enfermer » les organismes et les collectivités, et laisser « les territoires oser », pour reprendre la formulation de **Jean-Louis Dumont** dans son introduction à la journée.

3. La réorganisation du maillage des organismes de logement social et le rôle des collectivités

Les interventions de **Valérie Fournier**, **Alain Cacheux** et **Yannick Borde** portent plus spécifiquement sur la manière dont ils perçoivent la volonté du Gouvernement de réorganiser le secteur du logement social : quels sont les nouveaux outils annoncés dans le projet de loi Élan pour accompagner et faciliter cette restructuration ? Et comment assurer leur inscription dans les politiques locales de l'habitat ?

Pour **Yannick Borde**, la réorganisation du tissu des organismes Hlm et les outils proposés pour l'accompagner constituent une remise en cause certes déroutante, mais qu'il faut savoir saisir. Les évolutions de ces cinq derniers mois sont nées d'une restriction budgétaire, et non d'une loi sur le logement. Tout indique que cette loi a été conçue selon une approche francilienne et dans la méconnaissance du fonctionnement des territoires détendus. La question de la réorganisation est inhérente à la vie d'une entreprise et les organismes ne s'y opposent pas nécessairement. En revanche, il est indispensable de respecter quelques règles, comme la prise en compte des spécificités territoriales, par opposition à un processus d'« hyper-verticalité » qui consisterait à prendre des décisions unilatérales et uniformes sur l'ensemble du territoire national. Le processus de décision doit être territorial et partenarial. Cela signifie que les décisions doivent être prises en concertation avec les intercommunalités ou les départements. De même, mettre en commun des fonds propres

est envisageable mais cela ne doit pas toujours se faire aux mêmes endroits, et les fonds propres doivent être investis sur les territoires où les besoins se font ressentir.

Valérie Fournier précise que soixante ESH n'ont pas encore rejoint de groupements, mais que cela devrait se produire au cours des trois années prévues par la loi. La présidente de la Fédération rappelle qu'au sein des ESH, les groupes existent depuis les années 1980. Ce n'est donc pas un sujet nouveau pour ces sociétés. Actuellement, certaines ESH évoluent au sein d'un modèle plus centralisé, tandis que d'autres ont choisi des formules plus décentralisées. Il importe donc que la loi autorise une diversité de scénarios de regroupement, afin que chacun puisse s'organiser. De plus, le système de mutualisation financière proposé dans le cadre de la loi est très engageant pour les organismes, pour les ESH comme pour les OPH. Le modèle de financement des ESH devra évoluer vers un modèle pérenne, qui remplacera le modèle de financement à l'opération. Il faut aussi garder à l'esprit que les ESH ne peuvent pas appliquer l'ensemble des volontés des collectivités sans tenir compte de leurs propres actionnaires.

Alain Cacheux, rappelle que le propre porte-parole du candidat Emmanuel Macron avait déclaré, en février 2017 devant le comité exécutif de l'USH, qu'aucune loi logement ne verrait le jour car le Mouvement Hlm en avait déjà connu trois au cours de la période récente et que pour réaliser le choc de l'offre attendu le secteur du logement avait besoin de stabilité. Au début des années 1980, les deux grandes lois de décentralisation ont défini le logement social comme une compétence d'État et un instrument essentiel de la solidarité nationale. Depuis plusieurs décennies, on observe à travers les différentes lois le renforcement du rôle des collectivités et, plus encore, des intercommunalités. Ces dernières ont un rôle à jouer dans le fonctionnement des organismes Hlm. Il existe 246 offices aujourd'hui. Des regroupements ont été réalisés mais, encore aujourd'hui, aucune étude ne démontre l'existence d'une taille optimale pour gagner en efficacité. À travers les regroupements, c'est la volonté de faire circuler l'argent qui est en jeu. Toutefois, nous pouvons nous demander si cela a du sens que le financement des constructions dans la région parisienne soit assuré par d'autres régions. Pour **Alain Cacheux**, le seul instrument de la solidarité nationale est l'impôt. Il revient au président de la Fédération nationale des OPH d'exprimer le mot de la fin de cette table ronde : « Le combat continue », à l'Assemblée nationale, puis au Sénat.

D. Les enjeux et les perspectives ouvertes par le projet de loi Élan

Intervenants :

Nathalie Appéré, maire de Rennes

Jean-Pierre Bouquet, maire de Vitry-le-François et président de la communauté de communes de Vitry Champagne et Der

Philippe Dallier, sénateur de Seine-Saint-Denis

Denis Rambaud, président de la Fédération nationale des associations régionales d'organismes d'habitat social (FNAR)

Emmanuelle Parra-Ponce rappelle les principales dispositions du projet de loi Élan sur l'habitat, ainsi que les points saillants des débats de la journée. L'ensemble des articles qui composent le texte n'a pas pu être abordé. À ce jour, le texte s'organise autour de quatre titres : « Construire plus, mieux et moins cher », « Évolutions du secteur du logement social », « Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale », et « Améliorer le cadre de vie ». Les principaux points débattus lors de cette journée du Réseau ont porté sur les raisons budgétaires qui ont motivé la refonte du secteur Hlm, les points positifs et les manques relevés dans le texte et notamment la question de la place des collectivités, pourtant supports des politiques de l'habitat, la réorganisation attendue (et les conditions de cette

restructuration) du tissu Hlm, la meilleure prise en compte de la diversité des situations territoriales, le manque de moyens financiers, ou encore le rôle du parc social.

1. Les enseignements tirés des conditions de préparation du projet de loi Élan au sein de la conférence de consensus

Philippe Dallier, sénateur de Seine-Saint-Denis, explique que la loi de finances 2018 est l'élément déclencheur de la conférence de consensus, dans la mesure où la loi a rapidement entraîné de vives tensions et contestations. Tous les sujets n'ont évidemment pas fait consensus, et un nouveau texte est au Conseil d'État.

Pour le sénateur, la principale difficulté réside dans le fait que le Gouvernement aurait des objectifs contradictoires. Dans le budget 2018, le logement est le secteur qui a contribué le plus à l'inflexion de la dépense. Désormais, la baisse prévue des APL doit rapporter entre 1,5 milliard et 1,8 milliard d'euros par an. Cela représente une amputation de plus de deux milliards d'euros pour les bailleurs. Alors qu'il est demandé aux bailleurs de poursuivre leurs efforts dans la production de logements sociaux (le fameux « choc de l'offre »), leurs capacités financières sont largement amputées et les mesures de compensation, à l'instar de l'allongement des prêts par la Caisse des Dépôts, ne sont pas suffisantes. La restructuration souhaitée par l'État permettra-t-elle, à l'issue des trois ans, de réaliser des économies budgétaires ? Après la pente douloureuse de 2013-2015, la bonne tendance retrouvée dans le domaine de la production de logements pourra-t-elle perdurer ? La réorganisation ne constitue-t-elle pas un frein à la poursuite de cette tendance positive ?

Le sénateur propose un contrat tripartite entre communes, intercommunalités et l'État, afin de permettre à chaque collectivité de réaliser les logements (et les équipements publics qui doivent les accompagner) et de trouver des bailleurs désireux de s'associer à des opérations mixtes. Le pays a besoin de logements neufs, d'équipements publics, et de réhabilitation. Le sénateur est très clair à ce sujet : « On ne peut pas prendre le risque de se tromper ».

2. Le projet de loi Élan répond-il aux attentes des territoires et des collectivités locales ?

Emmanuelle Parra-Ponce questionne **Nathalie Appéré** et **Jean-Pierre Bouquet** sur leur analyse du projet de loi Élan au regard de sa capacité à répondre aux attentes des territoires et des collectivités locales.

Pour **Jean-Pierre Bouquet**, il est difficile de répondre à cette question. Des axes d'amélioration sont attendus, notamment sur l'implication des collectivités territoriales dans la loi de manière à ce que les politiques locales de l'habitat soient prises en compte. Il considère que les territoires sont dans l'attente d'une meilleure compréhension et prise en considération de leur diversité. L'Association des maires de France, que représente Jean-Pierre Bouquet, espère également que soient définies des mesures efficaces de compensation, d'autant que ce projet de loi a déclenché une crise de confiance entre les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux.

Nathalie Appéré veut « faire confiance au débat qui s'installe », et notamment aux sénateurs. La Maire de Rennes considère qu'il faut saisir l'opportunité des débats actuels pour définir une stratégie partagée en matière de logement, afin de répondre aux besoins et de réduire la dépense publique. Cette stratégie doit être partagée à trois niveaux :

- (1) par l'État, en tant que garant de la cohésion sociale et du droit au logement ;
- (2) par les collectivités car l'État n'est pas seul en matière de politique de l'habitat : depuis quarante ans et de manière croissante, c'est au niveau des collectivités que se mettent en œuvre des politiques de l'habitat à travers des dispositifs de contractualisation avec les partenaires du logement social ;
- (3) et par les bailleurs sociaux.

Cette stratégie doit également être « intégrée », en prenant en compte la structuration du tissu Hlm, le modèle économique de la production du logement social, les politiques des loyers et les politiques d'attribution. Tout cela est lié.

Pour **Nathalie Appéré**, réformer doit se faire au service d'objectifs, comme produire plus, produire moins cher, baisser les loyers, ou encore loger tout le monde. Concernant la vente Hlm, **Nathalie Appéré** appelle enfin à prévoir des garde-fous par le biais d'une contractualisation entre l'État, les collectivités et les bailleurs sur des objectifs pour empêcher un transfert de la richesse de la collectivité, qui a investi de l'argent public pour la construction des logements, vers l'actionnaire.

Denis Rambaud est ensuite interpellé sur la « capacité à faire » du Mouvement Hlm sur les territoires, et sur ses attentes vis-à-vis des collectivités locales. Le président de la FNAR estime que la loi Élan ne permettra pas de corriger les difficultés financières auxquelles vont devoir faire face les bailleurs sociaux. En revanche, une réponse à ce problème serait de « mettre en commun nos intelligences ». Les bailleurs sociaux vont subir des prélèvements : comment réagir le plus finement ?

Enfin, comme d'autres intervenants, **Denis Rambaud** reconnaît que les grande absentes de la loi Élan, à ce stade, sont les collectivités. Il faut des lieux de rencontres et l'instauration d'un dialogue entre les collectivités, les bailleurs et l'État, mais il ne s'agit pas de faire fi des préoccupations relatives à la proximité. La loi Élan ne doit en aucun cas engendrer le fait que les collectivités, par manque de moyens, se mettent en retrait des politiques de logement. De plus, les collectivités et les bailleurs sociaux ne sont pas les seuls acteurs concernés par l'acte de construire, mais ils doivent agir en partenariat avec les associations et les locataires.

III. Conclusions de la journée

Intervenants :

Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires

Jean-Louis Dumont, président de l'Union sociale pour l'habitat

Jacques Mézard tient à saluer l'initiative prise par le Réseau des acteurs de l'habitat, les parlementaires présents, les élus et, plus largement, tous ceux qui contribuent aux politiques du logement social. En tant qu'ancien sénateur et ancien président d'une communauté d'agglomération, **Jacques Mézard** a déjà vécu des périodes de baisse des subventions. Toutefois, le ministre rappelle que la France présente une dette globale extrêmement lourde et qu'il est devenu indispensable de mettre en place une action forte pour répondre à ce problème à l'échelle nationale, et pas seulement au niveau des bailleurs sociaux. Le ministre estime que le déroulement et la rapidité de ces mesures peuvent certes être critiqués, de même que les secteurs touchés, mais qu'il n'est pas possible de s'abstraire de la nécessité de ces réformes.

Le ministre de la Cohésion des territoires souhaite réagir aux questionnements et inquiétudes soulevés par les participants. Tout d'abord, le ministre reconnaît que le déclenchement de ces décisions a d'abord été motivé par une approche budgétaire. Nonobstant, il est surtout question d'aller au-delà des progrès réalisés ces dernières années, en faisant « mieux avec moins ». Pour **Jacques Mézard**, cela peut sembler difficile mais ce n'est pas impossible, et les organismes et territoires doivent croire en leurs capacités. Des mesures facilitatrices seront par ailleurs mises en œuvre pour les accompagner. À titre d'exemple, les grandes opérations d'urbanisme permettront de déroger à certaines règles du droit commun, afin de faciliter leur mise en œuvre.

Jacques Mézard répond également aux critiques selon lesquelles le projet de loi remet au goût du jour la distinction entre territoires tendus et territoires détendus. Il ne s'agit pas d'un projet de loi destiné uniquement aux métropoles, ni même de s'occuper de certains territoires au détriment des autres. Pour **Jacques Mézard**, il faut rechercher un équilibre entre les territoires, et c'est la raison pour laquelle un ministère de la Cohésion des territoires a été créé.

Jacques Mézard souligne la réussite de la conférence de consensus proposée par le président du Sénat au Président de la République. Elle a réuni de très nombreuses contributions et a permis de bien cerner les sujets qui font consensus, et ceux qui font débat et pour lesquels il faudra trancher. **Jacques Mézard** souhaite également un débat parlementaire le plus ouvert possible, avec un minimum d'ordonnances. Il rejoint également les propos des intervenants, selon lesquels il est indispensable de conserver un lien avec les territoires et les collectivités.

Au sujet du processus de regroupement des organismes Hlm, **Jacques Mézard** indique que le seuil des 15 000 logements n'a pas été inventé par le Gouvernement. Certains bailleurs considèrent même que ce seuil n'est pas suffisant. Toutefois, l'État veille au maintien de la proximité et s'il faut améliorer ce point dans le débat parlementaire, le ministre s'engage à ce que cela soit fait.

Enfin, la promotion des parcours résidentiels des locataires et la politique des attributions sont des sujets sur lesquels il y a un intérêt à la transparence. Quant à la mixité intergénérationnelle et la vente des logements sociaux, il ne s'agit pas de sujets nouveaux, mais des améliorations sont attendues, en particulier sur la vente des logements. Le ministère de la Cohésion des territoires s'est également saisi du problème (croissant) des copropriétés dégradées.

Jacques Mézard termine son intervention par ces quelques mots destinés à l'ensemble des acteurs impliqués dans le domaine du logement social : « Mon objectif n'est aucunement de mettre en danger le logement social. On en a besoin dans ce pays (...). C'est un secteur particulièrement important sur lequel on ne peut pas faire de concessions (...). Nous avons besoin d'un secteur du logement social qui tienne la route et qui soit fort. » Le ministre ajoute qu'il comprend les inquiétudes, même s'il ne les partage pas toutes. Pour cela, il souhaite que le débat qui aura lieu au Parlement sur ce texte soit constructif.

Pour clôturer cette journée, **Jean-Louis Dumont** tient à remettre au ministre de la Cohésion des territoires, le Livre blanc qui rassemble les 85 propositions du Mouvement Hlm dans la perspective de la loi Élan. Avec cette loi, le président de l'Union sociale pour l'habitat espère qu'une nouvelle étape sera franchie pour soutenir la qualité du logement locatif social et l'accèsion sociale à la propriété.

Les intervenants

Nathalie APPÉRÉ, maire de Rennes

Bruno ARCADIPANE, président d'Action Logement

Yannick BORDE, président de l'Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété (UESAP)

Ian BOUCARD, député du Territoire de Belfort, chargé de l'habitat et de la politique de la ville, ancien vice-président du Grand Belfort

Jean-Pierre BOUQUET, maire de Vitry-le-François, président de la communauté de communes de Vitry Champagne et Der

Alain CACHEUX, président de la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat (OPH)

Olivier CARRÉ, président d'Orléans Métropole

Philippe DALLIER, sénateur de Seine-Saint-Denis

Thierry DEBRAND, président de la Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) et président du Conseil social Hlm

Xavier DESJARDINS, géographe, professeur à Paris-Sorbonne, coopérative Acadie

Marie-Christine DÉTRAZ, vice-présidente de Lorient Agglomération déléguée à l'habitat

Jean-Claude DRIANT, professeur à l'École d'urbanisme de Paris

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

Dominique ESTROSI-SASSONE, sénatrice des Alpes-Maritimes, conseillère métropolitaine de Nice Côte d'Azur, conseillère municipale de Nice

Jean-Michel FABRE, vice-président du conseil départemental de Haute-Garonne, chargé du Logement, du Développement Durable et du Plan Climat

Valérie FOURNIER, présidente de la Fédération nationale des Entreprises sociales pour l'habitat (ESH)

Martine JARDINÉ, vice-présidente du conseil départemental de la Gironde, déléguée à l'habitat, au logement et au développement social

Pierre LAURENT, directeur du développement, direction des Fonds d'épargne, Caisse des Dépôts

Anne-Katrin LE DOEUFF, directrice déléguée d'Espace

Marie-Noëlle LIENEMANN, sénatrice de Paris, présidente des COOP'HLM

Jacques MÉZARD, ministre de la Cohésion des territoires

Frédéric PAUL, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat

Denis RAMBAUD, président de la Fédération nationale des associations régionales d'organismes d'habitat social (FNAR)

Guillaume VUILLETET, député du Val d'Oise, membre de la commission des Lois

L'animation

Emmanuelle PARRA-PONCE, rédactrice en chef d'AEF Habitat-Urbanisme



contact@acteursdelhabitat.com
www.acteursdelhabitat.com

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

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



FÉDÉRATION NATIONALE
DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES



FÉDÉRATION
NATIONALE
DES AGENCES
D'URBANISME



FRANCE
URBAINE
MÉTROPOLES, AGGLOS ET GRANDES VILLES



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



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