

Décentralisation et politique du logement

Avant d'aborder les différents scénarii possibles en matière de décentralisation de la politique du logement, il paraît nécessaire de rappeler quelques "fondamentaux" relatifs au cadre juridique de la politique du logement.

I ETAT DES LIEUX

1°) La légitimité de l'intervention publique

La nécessité d'une intervention publique est légitimée aussi bien au niveau supra national que national:

La légitimité de l'intervention publique en matière de logement est ancienne au sein des pays membres de l'Union européenne. Après la seconde guerre mondiale, l'ensemble des pays du Nord-Ouest de l'Europe et des pays nordiques possèdent une politique publique du logement organisée au niveau national. Les Etats du bassin méditerranéen attendront les années 1970 et l'avènement de véritables régimes démocratiques pour intervenir dans ce domaine.

Cette intervention publique ne paraît pas, jusqu'à présent, devoir être remise en cause par le droit "supra-national". Dans un arrêt du 1^{er} février 2001, la CJCE a pu, à propos de la notion de "pouvoir adjudicateur" au sens des directives marchés publics, estimer que les organismes d'HLM avaient pour objet de répondre à un besoin qui présente un caractère autre qu'industriel et commercial.

Cette qualification bien qu'implicite tend à faire du "besoin en logement" un besoin qui se situe en dehors des règles du marché.

Cette interprétation a été confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme à l'occasion de différentes affaires relatives à la protection du droit de propriété. Elle a notamment estimé que "les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché¹" ou bien encore que le logement "occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques²". Cette jurisprudence justifie une intervention des Etats dans la réglementation de l'usage des biens comme la possibilité d'adopter des législations suspendant l'expulsion des locataires pendant une certaine période. Les Etats restent cependant soumis au contrôle classique de proportionnalité³ opéré par la Cour.

¹ CEDH, 21 février 1986, James et autres c/ Royaume Uni

² CEDH 19 décembre 1989, Mellacher et autres c/ Autriche

³ Poursuivent ainsi un but légitime conforme à l'intérêt général des mesures législatives suspendant l'expulsion de locataires dans la mesure où elles obéissent au

Cette légitimité de l'intervention publique a été reconnue de longue date sur le plan national par le juge administratif. L'arrêt du Conseil d'Etat du 4 avril 1931 Demoiselle Dumy affirme clairement que le logement social constitue une activité de service public. La haute juridiction a pu également affirmer que le principe de liberté du commerce et de l'industrie " ne saurait faire obstacle à ce qu'une commune prenne les initiatives nécessaires pour pourvoir aux besoins de logements de la population " sous réserve d'une carence quantitative ou qualitative de l'initiative privée (CE 27 oct. 1971 Delle Degraix). De même en 1980, le Conseil d'Etat reconnaissait que " l'existence d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de certaines catégories sociales révèle la persistance d'une situation grave rendant applicable les mesures du code de la construction et de l'habitation relatives à la réquisition (CE 11 juill. 1980 Lucas). Par la suite, le juge constitutionnel en qualifiant le logement des personnes défavorisées d'intérêt national et en déduisant du principe de la dignité de la personne humaine un objectif constitutionnel d'accès pour toute personne à un logement décent (CC19 janvier 1995, 29 juillet 1998) conforte la légitimité d'une intervention publique. Intervention qui doit se concilier avec d'autres principes constitutionnels (respect de la propriété privée, de la libre administration des collectivités locales, de la liberté d'entreprendre...).

2°) Les objectifs de la politique du logement

Le cadre minimum : aide au logement et dignité humaine

- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée au sommet de Nice consacre l'existence d'un cadre minimum en matière de politique publique du logement. L'article 34§3 proclame en effet la reconnaissance par l'Union du droit " à une aide au logement " en vue d'assurer une " existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes ".
- ce cadre minimum est depuis longtemps consacré par le droit français. Dès 1990, la loi Besson relative à la mise en œuvre du droit au logement affirmait que " toute personnes ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir "

souci de les reloger dans des conditions adéquates ou d'obtenir des logements sociaux.
CEDH, 28 septembre 1995, Scallo c/ Italie.

Le cadre élargi : répondre aux besoins et assurer une certaine mixité sociale

- la politique française en matière de logement va beaucoup plus loin qu'une simple aide au logement. Elle vise à " favoriser une offre de logement qui par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation " (art. L. 301-1 CCH)

- Les objectifs des politiques du logement menées par les pays membres de l'Union européenne sont sensiblement identiques aux objectifs français : ces politiques ont été conçues afin de loger les plus démunis de 1880 à 1939, puis de loger les "*plus larges couches de la population*" (selon les termes de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la Seconde loi allemande sur le logement en date du 27 juin 1956)

- D'une manière générale, les objectifs des politiques publiques du logement obéissent, depuis une vingtaine d'années, à une logique nouvelle. Les buts de l'action publique se diversifient sous l'impulsion, principalement, de la crise urbaine, des politiques de privatisation et de mise en concurrence et des politiques de la ville, apparues à la fin des années 1970. Les opérateurs HLM publics et privés à but non lucratif, voient leurs missions se moderniser et se diversifier : prise en charge de certaines fonctions en matière de sécurité, assistance sociale, animation, communication, participation des locataires, gestion du cadre de vie, etc. La notion de service public local de l'habitat, récemment identifiée en France, pourrait, dans le contexte actuel, très aisément être transposée à l'étranger. Ce phénomène concerne, en effet, la plupart des parcs européens.

Le droit au logement au sein des pays de l'Union européenne

	Niveau de la proclamation	Contexte de la proclamation	Objectif du droit au logement	Valeur
Allemagne	Législative (loi sur l'assistance sociale de 1994)	Evolution de la politique du logement	Garantir le maintien dans les lieux et empêcher le phénomène des sans-abris	Programmaticative
Autriche	Constitution (art. 11, al. 3)	Révision constitutionnelle	Aucun	Programmaticative
Belgique	Constitution (Titre II, art. 23, al. 1 ^{er})	Révision constitutionnelle	Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine	Programmaticative (renvoie la mise en œuvre aux régions)
Danemark	-	-	-	-
Espagne	Constitution (article 47)	Transition démocratique	Le droit de disposer d'une demeure digne et appropriée	Programmaticative
Finlande	Constitution (Chapitre 2, art. 19, al. 4)	Guerre civile de 1919	Favoriser le droit de chacun au logement et de soutenir les efforts personnels dans la recherche d'un logement	Programmaticative
Grande-Bretagne	Loi relative sur les sans-abri de 1977, loi sur la protection contre l'expulsion de 1977, loi sur le logement de 1985, loi sur les enfants de 1989	Evolution de la politique du logement	Renforcer la protection du logement des catégories les plus démunies économiquement et socialement	Juridiquement contraignante
Grèce	Constitution (Titre II, art. 21, al. 4)	Transition démocratique	Fourniture d'un logement aux sans-abris ou mal-lotés	Programmaticative
Irlande	Loi sur le logement de 1988 et loi sur la prise en charge des enfants de 1991	Evolution de la politique du logement	Prendre en considération le besoin de logement de certaines catégories de population	Juridiquement contraignante
Italie	Constitution (Titre III, art. 47)	Transition démocratique	Accès de l'épargne populaire à la propriété du logement	Programmaticative
Luxembourg	-	-	-	-
Pays-Bas	Constitution (article 22, alinéa 2)	Révision constitutionnelle	La fourniture d'un espace habitable suffisant	Programmaticative
Portugal	Constitution (Titre III, Chapitre II, Section III, art. 65)	Transition démocratique	Le droit à un logement de dimension convenable, hygiénique et confortable	Programmaticative (très détaillée)
Suède	Constitution (Chapitre 1 ^{er} , art. 2, al. 2)	Révision constitutionnelle	Garantir le droit au logement	Programmaticative

3°) Les niveaux d'interventions retenus

L'indifférence supra-nationale

Les textes européens, discrets sur les obligations pesant sur les collectivités publiques en matière de droit au logement, le sont encore plus sur le niveau d'intervention requis. Certes on peut rappeler que dès 1965, la Commission européenne a pu adresser aux Etats membres une recommandation relative au logement des travailleurs migrants à l'intérieur de la Communauté qui reconnaissait que " l'action directe de l'Etat ne représente souvent qu'une partie de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine du logement " et que " les collectivités régionales et locales, ou des organismes qui en dépendent, assument parfois pour l'essentiel, la responsabilité de l'exécution de la politique du logement, en particulier dans le secteur social⁴ ". Mais cette recommandation, sans portée contraignante, ne fait que reconnaître une situation de fait.

Les systèmes européens : une décentralisation croissante

Les systèmes européens d'intervention publique en matière de logement sont de plus en plus décentralisés. Il est possible de considérer que six pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas) sur quinze ont organisé leurs politiques selon ce mode.

Il convient de noter que le traitement de la question du logement, à compter de la fin des années 1830, a d'abord été effectué au niveau local (initiatives patronales, sociétés philanthropiques, municipalités). L'étatisation de cette politique a été réalisée en deux temps : au cours des années 1920 (loi Loucheur du 13 juillet 1928 en France, adoption de nombreuses lois sur le logement en Grande-Bretagne) et, surtout, à partir de 1945 pour faire face aux nécessités de la reconstruction des parcs immobiliers. Les pays dont l'action institutionnelle est basée sur le principe de subsidiarité (Autriche, Allemagne) ont su conjuguer politiques nationales et locales de l'urbanisme et de l'habitat à partir de l'après-guerre.

La récente décentralisation de la politique du logement est le produit d'un large mouvement de régionalisation mené par certains Etats européens. Ce phénomène a concerné la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas au cours des années 1970 et 1980. Les régions ont désormais une législation propre relative à de nombreux domaines de l'intervention publique en matière de logement. Le Code de l'urbanisme italien, par exemple, distingue désormais très clairement

⁴ Recommandation 65/379/CEE JOCE n° B 137 du 27 juillet 1965, p. 2293.

entre la législation d'Etat et les législations régionales. Le système le plus abouti semble être celui de la Belgique : trois codes du logement ont été adoptés par ordonnance en 1993 (Bruxelles-Capitale), 1997 (Flandres) et 1998 (Wallonie) ; les politiques du logement y sont contractualisées entre l'Etat et la région, ainsi qu'entre la Fédération de logement et les opérateurs à but non lucratif. Les Pays Bas ont pour leur part mis en oeuvre en 1995 une réforme importante, le "*Brutering*", qui a accentué l'autonomie des associations de logement ("*woningcorporaties*"), principaux opérateurs depuis 1901. Les créances et les dettes réciproques de l'Etat et de ces organismes ont été annulées : les aides étatiques sont versées désormais aux communes qui définissent leur politique du logement.

Un certain nombre de pays européens conservent néanmoins une politique du logement centralisée en raison de leur taille (Danemark, Grèce, Irlande, Luxembourg, Portugal) ou d'une domination traditionnelle de l'appareil d'Etat (Finlande, Grande-Bretagne, Suède).

Le cadre juridique national : intérêt national et décentralisation

Quant au cadre national, il est difficile d'en tirer des conséquences essentielles relatives au niveau d'exercice des compétences. Certes la qualification " d'intérêt national " appliquée en 1990 par le Conseil constitutionnel au logement des personnes défavorisées a pu laisser entendre que l'Etat disposait d'une priorité dans la définition et la mise en oeuvre de la politique du logement. Dans ce sens, G. Vedel estimait que cette qualification autorisait l'Etat à être " chef de file " et à imposer certaines obligations aux collectivités locales. Mais le principe de solidarité nationale ne fait pas en lui-même obstacle à l'institution par le législateur d'un mécanisme de solidarité mis en oeuvre par les collectivités territoriales à partir du moment où la loi prévient, par des dispositions appropriées, la survenance de ruptures caractérisées d'égalité (Conseil constitutionnel, décision n° 96-387 du 21 janvier 1997 relative à la prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes).

On peut néanmoins tirer certaines incidences liées à la reconnaissance d'un " droit-créance " opposable à la Nation :

- elle autorise tout d'abord les représentants de la Nation, le législateur à imposer certaines obligations aux personnes publiques et privées ;
- elle a pour conséquence de " dé-territorialiser " la substance du droit au logement : autrement dit la reconnaissance de ce droit ne saurait varier en fonction de la localisation des citoyens sur le territoire. Le législateur doit pour cela prendre des mesures garantissant que l'effectivité de ce droit-créance soit assurée sur l'ensemble du territoire national.

Ce point de vue a été partagé par les élus locaux de la région PACA lors des Assises des libertés locales pour qui " *il semble que l'Etat doit rester le garant du droit au logement pour tous et doit conserver ce rôle de protection sociale des plus faibles. Décentraliser cette compétence risquerait d'engendrer des inégalités entre les régions difficilement acceptable* ".

- la Nation doit se montrer solidaire dans la mise en œuvre de ce droit : cela signifie qu'en fonction des disparités territoriales liées soit à l'état du marché, soit à l'inertie des collectivités publiques, soit encore à des raisons structurelles, des mécanismes de péréquation doivent être mis en œuvre

4°) Bilan post-décentralisateur de la répartition des compétences

La présentation du système d'acteurs permet d'observer que toutes les collectivités publiques sont impliquées en matière de logement même si c'est à des degrés divers. Chaque niveau territorial se voyant reconnaître une part de responsabilité à titre décisionnel ou opérationnel.

L'absence de compétences légales des collectivités locales ne doit donc pas occulter les réalités multiples de l'action locale sur le secteur du logement. Il semble en effet qu'aujourd'hui ces collectivités par le dialogue avec l'Etat ont les moyens de contribuer à la définition et à la mise en œuvre sélective des grands choix pour cette politique publique.

Avant de proposer une évolution du système actuel, il convient d'abord de définir les responsabilités respectives des différents acteurs du logement social. On opère traditionnellement une distinction entre trois domaines d'intervention : la programmation, le financement et la gestion des logements sociaux.

- Le premier domaine qui consiste à définir les objectifs, les priorités et les modalités de réalisation de ces objectifs repose sur une " prise en compte " de la programmation locale par la programmation nationale. Toutefois, l'Etat reste seul responsable du système de financement. Une responsabilité qui explique que la prise en considération des priorités locales par le préfet se limite le plus souvent à une simple obligation de consultation des collectivités décentralisées.
- Par ailleurs, si l'Etat refuse toujours de partager la *définition* de la politique du logement, il accepte de partager ses compétences au stade de la *mise en œuvre* de cette politique. On assiste ainsi à une montée en puissance de la part des financements locaux dans la production des logements sociaux. Cette situation explique que les partenaires locaux revendiquent aujourd'hui une part de responsabilité dans la définition de la politique du logement.
- Une responsabilité qu'ils ont déjà en partie acquise dans le cadre de la gestion du patrimoine social. Le législateur a notamment prévu l'intervention des élus locaux dans la politique d'attribution des organismes H.L.M. Si ce partage de compétences reste largement encadré par l'existence d'une réglementation nationale (CCH) et locale

(RDA), il laisse cependant une marge de manœuvre importante grâce à la place croissante faite par la loi à la négociation (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, conférences intercommunales du logement, accords collectifs nationaux et départementaux...). Une logique partenariale qui permet à travers l'action conjointe de l'Etat, des collectivités locales (régions, départements, communes, structures intercommunales), des organismes H.L.M. et des associations de concilier la logique étatique avec les logiques locales, la logique territoriale des élus locaux avec la logique patrimoniale des gestionnaires sociaux.

Le tableau suivant offre une présentation synthétique des différents niveaux d'intervention dans la mise en œuvre de la politique du logement.

	PROGRAMMATION	FINANCEMENT	GESTION
Etat	La loi de finances établit une distinction entre les actions d'intérêt national et les interventions locales Dans chaque région, le préfet répartit les crédits entre les départements Dans chaque département, le préfet répartit les crédits (art. L. 301-3 CCH)	Aides à la pierre et à la personne	Définition des critères d'attribution et de priorité Territorialisation des critères dans le règlement départemental d'attribution Possibilité de dérogations aux plafonds de ressources Fixation d'objectifs quantifiés dans les accord collectifs départementaux et les chartes intercommunales Contingent de réservation Désignation d'administrateurs dans les commissions d'attribution : possibilité d'assister aux séances
Régions	Définition de priorités en matière d'habitat qui doivent être prises en compte par le préfet (art. L. 301-5 CCH) Le conseil régional est consulté sur la répartition des aides étatiques (art. L. 301-3) En Région Ile-de-France, conférence régionale du logement social (L. 441-1-6)	Possibilité de compléter l'aide l'Etat par des subventions, des prêts, bonifications d'intérêts et garanties d'emprunt Possibilité d'accorder des subventions à l'acquisition de terrains Possibilité d'engager un programme d'aides (L. 312-5-2) Possibilité de consentir des prêts et des subventions aux organismes d'HLM et faire des apports de terrains ou de construction (L. 431-4)	Contingents de réservation en cas de financement
Départements	Définition des priorités en matière d'habitat (L. 301-4) Avis du conseil général sur la répartition des aides étatiques (art. L. 301-3) Définition des PDLPD conjointement avec l'Etat : le plan fixe par bassin d'habitat les objectifs à atteindre " par la création et la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements " Avis du conseil départemental de l'habitat sur la programmation annuelle des aides d'Etat (R. 362-2) : les CDH sont présidées par les préfets	Financement du FSL Possibilité de consentir des prêts, des subventions et des garanties d'emprunts aux organismes d'HLM et faire des apports de terrains ou de construction (L. 431-4)	Définition de catégories prioritaires à travers le PDLPD Avis du Conseil départemental de l'habitat sur les accords collectifs départementaux et sur les modalités d'application des principes nationaux pour l'attribution des logements locatifs sociaux (R. 362-2 CCH) Présence d'un représentant du conseil général dans les conférences intercommunales du logement Contingent de réservation en cas de financement
Intercommunalités	Définition de priorités en matière d'habitat (L. 301-4) Adoption d'un PLH (L. 302-1) : compétence obligatoire pour les CA et les CU Prise en compte des priorités définies dans le PLH par le préfet lors de la répartition des crédits (L. 301-3) Signature des conventions d'application des PLH avec l'Etat (L. 302-4)	Obligation d'intervention en faveur de la construction locative sociale (Art. L. 2254-1 CGCT) Possibilité d'aides financières au logement social d'intérêt communautaire (L. 5215-20/L.5216-5 CGCT) Possibilité de consentir des prêts, des subventions et des garanties d'emprunts aux organismes d'HLM et faire des apports de terrains ou de construction (L. 431-4)	Le règlement départemental d'attribution arrêté par le préfet doit prendre en compte les priorités des PLH Définition par les conférences intercommunales du logement des " orientation prioritaires propres à chaque organisme " Les représentants d'EPCI sont obligatoirement membres des conférences Adoption conjointe avec le préfet des chartes intercommunales d'attribution des logements Contingent de réservation en cas de financement
Communes	Définition des priorités en matière d'habitat (L. 301-4) Adoption d'un PLH si la compétence n'est pas transférée à un EPCI ou en cas de carence de l'EPCI (L. 302-4-1)	Obligation d'intervention en faveur de la construction locative sociale (Art. L. 2254-1 CGCT) Obligations au titre de l'article 55 de la loi SRU Possibilité de consentir des prêts, des subventions et des garanties d'emprunts aux organismes d'HLM et faire des apports de terrains ou de construction (L. 431-4)	Le maire est membre de droit des commissions d'attribution Participation aux conférences intercommunales du logement En région Ile-de-France, possibilité de créer des conférences communales du logement Contingent de réservation en cas de financement

Il apparaît très clairement, d'un point de vue juridique et institutionnel, que l'on est loin d'être en présence de " blocs de compétences " ou d'un chef de file. La répartition telle qu'elle se présente au fil des législations successives constitue le symbole même d'une politique partenariale. Du reste cette vision d'une implication partagée est également celle retenue par les citoyens. Un sondage IFOP réalisé en mars 2000 pour la fondation Abbé Pierre montrait que pour les Français, l'ensemble des acteurs publics est concerné par la politique du logement. A la question " qui doit s'occuper prioritairement du problème du logement ?", les Français répondaient : 35 % les communes, 33% l'Etat et 27% les élus des régions et départements.

Le bilan tiré de ce système n'est guère satisfaisant. Le partenariat a très certainement permis à l'Etat d'initier de véritables politiques locales relayées par les collectivités locales. Certaines se sont véritablement investies dans ce champ d'intervention.

Mais d'une façon générale, le tableau est plutôt alarmant. L'objectif constitutionnel d'accès pour tous à un logement décent est loin d'être satisfait. Quant à la mixité sociale, elle n'est encore qu'un simple vœu pieu. Cette situation a conduit le législateur à renforcer les obligations pesant sur les collectivités locales. Les débats relatifs à la loi SRU ont vite abouti à une opposition classique et caricaturale entre d'un côté l'Etat, ardent promoteur de la mixité sociale, de l'autre les collectivités locales et en particulier les communes retranchées sur leurs égoïsmes locaux.

En réalité , les torts sont partagés. Si certains élus locaux ont clairement affichés leur volonté d'exclusion, et le contentieux est là pour en témoigner, l'Etat n'est pas exempt de tout reproche dans la mise en œuvre de la politique du logement.

Ainsi nombre de communes volontaires ont pu dénoncer l'absence de respect des engagements étatiques notamment dans la mise en œuvre des conventions post-PLH. De même certains préfets n'ont absolument pas joué le jeu de la territorialisation. Nombre de règlements départementaux d'attribution se résument à de simples calques des dispositions contenues dans le CCH . Bien avant la loi SRU, les préfets disposaient de mécanismes de contrôle et de substitution en matière d'attribution de logements sociaux : pourquoi ces pouvoirs, face à des situations manifestement illégales, n'ont-ils pas été utilisés ?

Le système présente donc de nombreuses défaillances aussi bien en termes d'efficacité que de lisibilité. Comment le simple citoyen pourrait-il saisir les subtilités de la définition des critères de priorité en matière d'attribution de logements sociaux ?

Enfin, si l'agencement normatif offre aux collectivités locales la possibilité d'intervenir, force est de constater les très fortes disparités existantes. Ainsi les collectivités locales du Poitou-Charente versaient en 2001 environ 4 F par habitant pour le logement social contre plus de 222 F en Ile-de-France ou près de 87 F en Haute-Normandie. L'effort des différents conseils régionaux est également très disparate puisque la Collectivité

territoriale de Corse ou la Région Limousin consacrent un effort environ 100 fois plus important que les Pays de la Loire.

II LES SCENARII D'EVOLUTION

Ces scénarii ne sont pas écrits à droit constant mais tiennent compte de la réforme constitutionnelle engagée. Au regard de la politique du logement, plusieurs remarques doivent être faites s'agissant de ce nouveau cadre constitutionnel.

1°) Implications du nouveau cadre constitutionnel

Le projet de réforme constitutionnelle nous semble présenter deux intérêts principaux.

- En premier lieu, il aura des incidences notables sur la définition et la mise en œuvre des compétences.

L'introduction du principe de subsidiarité

Le projet de loi de révision constitutionnelle propose une nouvelle règle de répartition, qui obligera désormais à rechercher le niveau le plus adéquat pour l'exercice d'une compétence en introduisant le principe de subsidiarité dans l'article 72 de la Constitution : "les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon".

Ce principe permet de tracer, comme le précise l'exposé des motifs, " une ligne de partage, dans le domaine administratif, entre l'action des services de l'État et celle des collectivités territoriales ". Son introduction dans la Constitution permet d'indiquer une direction, un objectif à atteindre. Le législateur sera ainsi constamment amené à évaluer le niveau de décision le plus approprié pour la mise en œuvre d'une compétence.

Pour autant, il s'agit d'un objectif et non d'une obligation ; les collectivités " ont vocation à " exercer les compétences qui peuvent le mieux être exercées à leur échelon, sans pour autant que ce principe soit reconnu comme un droit. Il est, en effet, très complexe d'apprécier le niveau de décision adéquat, c'est à dire le plus pertinent au regard du principe de subsidiarité. Une rédaction trop contraignante pourrait donner lieu à un contentieux abondant. Le législateur doit donc disposer d'une certaine liberté d'appréciation, le contrôle du juge constitutionnel se limitant à vérifier qu'il n'y a pas d'erreur manifeste dans un domaine qui ressort moins du droit strict que de la gestion des politiques publiques. On voit que la mise en œuvre de ce principe dans le domaine de la politique du logement social n'est pas des plus aisés : si le niveau intercommunal a été, au fil des législations successives, reconnu comme étant le plus pertinent pour mettre en œuvre la politique du logement, quel rôle peut-il se voir reconnaître par la loi dans le partage des compétences entre les

collectivités publiques et dans leur mise en œuvre ? En effet, les groupements de collectivités locales n'étant pas mentionnés par cette disposition, la légitimité de leur intervention en tant que niveau le plus pertinent pourrait être sujette à discussion.

La reconnaissance de la notion de chef de file

Le texte proposé pour le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose que " lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ".

Compte tenu du caractère multipartenarial de la mise en œuvre de la politique du logement, cette disposition – même si sa portée a été fortement affaiblie (rappel de l'absence de tutelle entre collectivités locales, " organisation " plutôt que " fixation " des modalités de l'action commune) – présente des opportunités intéressantes la politique du logement.

De fait, cette faculté n'est ouverte au législateur qu'en cas de nécessité due à un réel enchevêtrement des compétences. En l'état actuel du droit, cette disposition offrirait de nouvelles perspectives pour palier, dans le logement, les absences d'intercommunalités. Mais l'on peut également regretter le fait que l'Etat n'ait pas été mentionné comme possible " chef de file " pour la mise en œuvre des compétences au moment même où les collectivités locales réclament un " *chef d'orchestre qui doit créer la confiance pour faire avancer les projets* " (assises des libertés locales, région Picardie).

- Le deuxième apport essentiel de la réforme constitutionnelle concerne la possibilité d'adaptation territoriale des normes.

La consécration d'un pouvoir réglementaire décentralisé

L'article 72 de la Constitution est également complété en vue de reconnaître aux collectivités locales un pouvoir réglementaire " pour l'exercice de leurs compétences ". La reconnaissance de ce pouvoir est justifiée par le souci de donner aux collectivités territoriales les moyens juridiques de mettre directement en œuvre les attributions qui leur sont confiées.

Son application au logement social, ne constitue pas une véritable révolution juridique. Le Conseil d'Etat a déjà admis un tel pouvoir s'agissant, notamment, de définir des critères de priorité pour les logements compris dans un contingent local de réservation (CE. 1998 - Commune d'Epinay sur Seine). Suite à la réforme constitutionnelle, ce pouvoir réglementaire pourra s'exercer également en matière de financement, lorsque les collectivités locales octroient des subventions ou

toute autre forme d'aide : elles pourront ainsi définir les conditions d'éligibilité et les contreparties exigées. Il faut néanmoins rappeler que ce pouvoir réglementaire est destiné à rester résiduel et subordonné, et qu'il n'a pas vocation à se substituer au pouvoir réglementaire national.

Le recours à l'expérimentation

Enfin un champ important pour l'adaptation locale des normes nationales sera ouvert avec la consécration d'un droit à l'expérimentation tant au profit de l'Etat que des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il en résulte que le Parlement pourra désormais édicter, conformément à la Constitution révisée, des lois à caractère expérimental. De son côté, et dans le cadre du pouvoir réglementaire général attribué au Premier ministre par l'article 21 de la Constitution, le gouvernement pourra prendre à l'avenir des décrets à caractère expérimental.

Même si les conditions d'intervention de l'expérimentation seront ultérieurement fixées par la loi organique, on peut dès à présent établir quelques principes de fonctionnement :

- L'expérimentation ne peut pas porter sur tout. Le projet de loi constitutionnelle exclut de toute expérimentation les situations où sont en cause " les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ". Or, le Conseil d'Etat, se prononçant dans le cadre spécifique du référé, a refusé de qualifier le droit au logement de " liberté fondamentale " (CE 22 mai 2002 Fofana). On peut se demander si le conseil constitutionnel adoptera le même point de vue en examinant la loi organique qui fixera les conditions d'expérimentation. Le droit à un logement décent ayant été consacré comme objectif à de valeur constitutionnelle, la question se posera alors de savoir si cette qualité peut être assimilée à un " droit constitutionnellement garanti ".
- L'expérimentation est facultative et non obligatoire, puisque " les collectivités ou leurs groupements peuvent ... " déroger à titre expérimental. Dans le domaine du logement, et compte tenu des disparités existantes dans l'implication des collectivités territoriales, ce caractère facultatif aura un impact important. Il faut préciser que l'expérimentation ne visera pas des catégories de collectivités locales (région, département, commune) mais des collectivités particulières, c'est à dire telle ou telle collectivité.
- L'expérimentation vaut nécessairement dérogation. C'est même sa raison d'être. Elle implique la création de règles nouvelles et, par définition, dérogoires au droit commun. L'expérimentation devrait ainsi permettre de faire apparaître et de régler les blocages juridiques dans la mise en œuvre de la politique du logement. Toutefois ces dérogations et adaptations ne seront validées qu'au regard de l'efficacité des politiques expérimentées ici ou là.

- L'expérimentation implique une évaluation : toute expérimentation est une " expérience pour voir " qui est inséparable d'un mécanisme d'évaluation. Dans le logement, l'évaluation devra probablement porter sur des objectifs clairement identifiés au regard du droit au logement (nombre de logements construits, traitement des demandes prioritaires...) et de la mixité sociale (meilleure répartition du parc social, contribution des communes déficitaires en logements sociaux...), et pas uniquement sur des consensus entre opérateurs et collectivités. Elle nécessitera de partir d'un état des lieux objectif, et d'associer une instance d'évaluation - type observatoire de l'habitat - à la conduite de l'expérimentation.

- L'expérimentation vise, pour les collectivités locales et leurs groupements, " l'exercice de leurs compétences " : cette dernière formulation prise au pied de la lettre, signifierait qu'il faudrait s'en tenir à la répartition actuelle des compétences. Toutefois l'article 2 du projet de loi de révision constitutionnelle prévoit, d'une manière générale, que les lois et règlements pourraient comporter des dispositions à caractère expérimental. Selon l'exposé des motifs, ces dispositions pourraient se combiner pour autoriser des expérimentations portant à la fois sur le transfert aux collectivités territoriales d'une compétence jusque là détenue par l'Etat et sur l'évolution des normes concernées par ce transfert.

Cela implique que l'expérimentation pourra être utilisée pour juger, en fonction des caractéristiques des bassins d'habitat, du meilleur niveau d'intervention. Les collectivités en pointe dans les politiques du logement auront certainement des propositions à faire, notamment pour ce qui a trait aux paramètres centralisés et uniformes du financement.

C'est ce que semble confirmer les Assises sur les libertés Locales : selon la région aquitaine *" les adaptations réglementaires souhaitées au plan local concernant en priorité les modulations des niveaux de loyer-plafond, des plafonds de ressources ainsi que l'adaptation du régime des aides publiques "*.

Enfin, la question de la généralisation de l'expérimentation se posera. En effet le principe d'égalité postule qu'à terme l'expérimentation pourra être soit abandonnée, soit faire l'objet d'une généralisation. Mais il n'est pas certain que les succès rencontrés dans telle région ou tel département seraient perçus de la même manière ailleurs.

2°) Propositions d'évolution

Avant de présenter différentes propositions, il faut préciser que tout projet de transfert de compétences sera apprécié par le Conseil constitutionnel au regard de plusieurs principes et objectifs. En particulier, le fait que le droit au logement décent ait été qualifié d'objectif constitutionnel fait peser sur le législateur l'obligation de ne pas descendre en dessous des garanties existantes (Cf. décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995 Loi relative à la diversité de l'habitat).

Lors des assises locales, la région Ile-de-France a rappelé que *“ le préalable à la décentralisation repose tout d’abord sur le principe d’un droit au logement qui doit être réaffirmé et conforté, dans le prolongement de la loi du 31 mai 1990 ”*. En ce sens on peut rappeler que le 8^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées propose de faire du droit au logement une obligation de résultat juridiquement opposable. Une telle proposition nécessite une expertise approfondie tant les questions qu’elle soulève sont nombreuses (que faut-il inclure dans le *“ droit au logement ”* ? Une telle reconnaissance implique-t-elle un pouvoir d’injonction au profit du juge ? Quelles sanctions en cas de carence des collectivités publiques ?). Il n’en reste pas moins qu’une réforme relative à la politique du logement devrait fournir l’occasion de *“ muscler ”* le corps des principes applicables.

La réforme de la territorialisation des politiques du logement peut être envisagée à travers deux options principales : d’une part une politique de décentralisation c’est-à-dire de transfert de compétences de l’Etat vers les collectivités locales ; d’autre part une politique de *“ déconcentration ”*, qui, sans modifier l’actuelle répartition des compétences, permettrait une réelle adaptation des politiques et des normes nationales aux besoins locaux.

2 1 Les propositions de décentralisation

Etudier la possibilité d’une décentralisation de la politique du logement, c’est avant tout s’interroger sur le niveau territorial auquel cette compétence doit être transférée.

Une première solution revient à isoler un niveau unique dont le choix résulte d’un bilan coût-avantage tant au point de vue social qu’économique. Une autre approche plus pragmatique consiste à retenir une décentralisation *“ au cas par cas ”*.

2 1-1 La décentralisation *“ à niveau unique ”*

La décentralisation *“ à niveau unique ”*, qui consiste à transférer des compétences identiques à l’ensemble des collectivités locales relevant d’une même catégorie, constitue le modèle de référence pour les pays qui ont décidé de renoncer à une politique nationale pour privilégier une politique décentralisée du logement.

Après la Belgique qui a totalement décentralisé la politique du logement, l’Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, voire l’Italie s’engagent à leur tour sur cette voie en identifiant des territoires homogènes pour définir et mettre en œuvre cette politique.

Sans aller jusqu'à envisager une transposition de ces modèles étrangers, l'approche comparatiste peut constituer un critère pertinent d'évaluation des choix nationaux.

Sous réserve toutefois que cette approche ne demeure pas exclusivement théorique mais qu'elle prenne en considération la réalité institutionnelle des différents pays référents.

Il faut ainsi noter que contrairement à la conception française de la décentralisation, qui ne tient pas compte des disparités des moyens entre collectivités locales pour leur transférer des compétences, les pays cités ont choisi de subordonner le désengagement de l'Etat à l'existence de moyens locaux suffisants pour mettre en œuvre la politique du logement. On retrouve ce préalable dans la réforme du logement social engagée par les Pays-Bas depuis 1990.

Si l'Etat central s'est complètement désengagé, c'est que les communes néerlandaises ont (aujourd'hui) la taille d'agglomérations grâce à la fusion réalisée entre certaines communes trop petites.

Cette revendication d'un transfert total d'un bloc de compétences ne constitue pas un des faits marquants des Assises des libertés locales. Cette hypothèse doit cependant être examinée (on peut à titre d'exemple rappeler que le conseil général de la Haute-Garonne s'est déclaré prêt à assumer la totalité des compétences dans le champ du logement social).

L'idée d'un transfert global à un niveau de collectivités locales se heurte à des difficultés redoutables.

Tout d'abord quant à la définition du meilleur niveau territorial d'intervention. Les débats relatifs aux Assises ont bien montré qu'en fonction des situations locales, du degré d'implication des acteurs, des caractéristiques des marchés locaux du logement, le niveau le plus pertinent d'intervention pouvait être la région, le département ou encore les intercommunalités.

Par ailleurs, en présence d'une compétence qui est partagée en fait et en droit, il paraît difficile d'arbitrer en faveur d'un niveau unique d'intervention.

Ensuite, une telle perspective n'est pas sans présenter quelques risques. L'exemple du financement du logement social est à cet égard particulièrement éclairant.

La décentralisation des aides nationales au logement se heurte à des contraintes financières. On ne peut pas en effet envisager un transfert de charges sans un transfert de ressources. Or, l'importance des masses financières en jeu et le caractère national des circuits de financement ne peuvent être pleinement efficaces au niveau local.

A cette échelle les opérations de collecte de l'épargne privée risquent d'être affectées par la disparité des richesses locales. De plus, seul le

niveau national permet de faire face aux aléas d'une décollecte brutale des ressources ou d'une augmentation des dépenses.

La décentralisation des circuits nationaux de financement n'est donc pas envisageable. Il reste à envisager l'hypothèse d'un transfert des ressources fiscales. Cette hypothèse n'est pas seulement théorique puisque les pays qui ont décentralisé en tout ou partie leur système de financement du logement l'ont fait dans le cadre d'une forte décentralisation du système fiscal. Toutefois, transférer la totalité de la fiscalité applicable au logement aux collectivités locales c'est aussi courir le risque d'étendre à la part des impôts relevant de l'Etat la disparité fiscale existant déjà entre les différentes collectivités décentralisées.

La décentralisation totale des aides au logement aurait donc pour résultat non seulement d'aggraver les disparités de richesses locales mais surtout de les reproduire au sein du système de financement du logement.

L'organisation administrative française actuelle autorise-t-elle une décentralisation à niveau unique ? Aucune catégorie de collectivités locales n'apparaît aujourd'hui comme apte à bénéficier d'un transfert intégral de la politique du logement.

De même le fait de fractionner la politique du logement en différents blocs (programmation, financement, production, gestion) qui seraient respectivement attribués à différents niveaux de collectivités territoriales nous paraît également hasardeux. Peut-on, par exemple, déconnecter totalement la programmation de l'attribution des logements sociaux ?

C'est pourquoi, on doit prendre en compte les limites du cadre juridique posé par la réforme décentralisatrice de 1982, en envisageant d'autres formules pour répartir les compétences selon les capacités des collectivités locales.

2 1-2 *La décentralisation " à géométrie variable "*

Devant l'incapacité des niveaux d'administrations existants à prendre en charge la politique du logement dans un cadre uniformisé de transfert de compétences, une autre approche, plus souple, de la décentralisation doit être envisagée.

La décentralisation " à la carte ", " à géométrie variable " constitue semble-t-il une réponse aux difficultés de trancher en faveur d'un échelon local plutôt qu'un autre.

Cette " diversification " des compétences est sans doute plus adaptée à la réalité du paysage institutionnel français que l'actuelle répartition des compétences fondée sur l'uniformité des statuts, des fonctions et des ressources des collectivités locales. Elle a fait l'objet de certaines

revendications lors des Assises des libertés locales. On peut à cet égard citer un des extraits des séances en région Lorraine : *" le logement social deviendrait une compétence du département ou des regroupements de communes, selon la capacité de ces dernières à le prendre en charge et en fonction des réalités locales. Dans cet esprit le principe d'expérimentation préconisé par les pouvoirs publics prend toute sa dimension dans ce domaine. Il n'est pas certain qu'un transfert de compétences imposé à un certain niveau de collectivité soit la bonne réponse : il faut laisser aux territoires la possibilité de s'organiser entre eux "*.

Dans cette optique, la réforme constitutionnelle offre des perspectives intéressantes sachant que pourront être mêlés expérimentation, délégation de compétences, chef de file et déconcentration. La décentralisation à niveau variable ne correspond pas véritablement à la tradition française forgée sur le mythe de l'uniformité. Toutefois, et l'analyse de la situation présente le confirme, c'est la diversité qui prime dans la mise en œuvre de la politique du logement. Le département dans bien des hypothèses est le bon échelon. Dans d'autres l'échelon régional ou intercommunal sera plus adapté et dans certains cas, il n'y aura peut-être pas de décentralisation. L'Etat conservera donc ses compétences.

Est-on capable d'expérimenter un tel système ? La réponse est oui. Si l'on prend l'exemple de l'urbanisme, il s'agit d'une compétence qui est décentralisée à deux niveaux. Certaines communes ont pris toute la compétence d'urbanisme avec l'adoption d'un Plan d'Occupation des Sols (ou d'un Plan Local d'Urbanisme). D'autres sont toujours régies par l'ancien système centralisé. La loi SRU renforce cette souplesse en prévoyant que les communes dotées de cartes communales peuvent elles aussi choisir entre un transfert des compétences d'urbanisme ou le maintien des compétences étatiques. Il y a donc des jeux d'options qui peuvent être offerts aux collectivités.

En l'occurrence, dans le domaine de la politique du logement, l'adoption d'un programme local de l'habitat pourrait être le facteur qui déclencherait des mécanismes de transfert de compétences.

- La décentralisation à géométrie variable pourrait concerner tout d'abord le financement du logement.

L'hypothèse d'une *décentralisation des aides à la pierre* est la première envisagée parce qu'elle est techniquement réalisable. Il existe, de plus, un certain nombre de facteurs favorables au transfert de cette responsabilité au niveau local.

Tout d'abord, ces aides ne représentent qu'une faible partie des crédits budgétaires comparé au poids des aides à la personne.

De plus, elles semblent relativement modestes, comparées aux masses financières que représentent les budgets locaux.

Enfin, la gestion locale des aides à la pierre n'est pas seulement un débat théorique, il existe des précédents qui démontrent la faisabilité du dispositif. C'est le cas par exemple des *Länders* Allemands qui déterminent librement leur propre politique du logement et en assument le financement grâce à une aide fédérale calculée sur une base purement démographique. De même, alors que les communes hollandaises peuvent depuis 1996 intervenir sur les critères d'éligibilité des aides individuelles au logement, ces aides demeurent toujours financées par l'Etat alors que les aides à la pierre sont financées par la banque des communes hollandaises.

Lors des Assises Locales, la région Ile-de-France a proposé que la région constitue le périmètre pertinent " *pour la répartition des aides à la pierre. Ainsi la question essentielle des opérations nouvelles pourrait être prise en charge par les services de la région, sur le principe du chef de file contenu dans le projet de réforme constitutionnelle* ".

Au-delà de sa faisabilité, les avantages d'une décentralisation des aides à la pierre, semblent pourtant très relatifs. Tout d'abord, leur transfert ne constitue pas un allègement significatif pour le budget de l'Etat.

Mais surtout, en décentralisant les crédits à la pierre, l'Etat perd la maîtrise des aides à la personne. Une augmentation des crédits à la construction décidée localement peut en effet avoir de graves conséquences sur le volume de l'APL (aide personnalisée au logement) dans la mesure où l'octroi d'une aide à la pierre constitue le fait générateur de l'ouverture de cette aide personnelle.

Cette décentralisation partielle est donc fictive puisque les élus locaux pourraient à travers les aides à la pierre orienter l'ensemble ou presque du système de financement du logement. Or, l'Etat pourrait difficilement accepter de subir les conséquences financières de décisions prises en dehors de lui.

La décentralisation exclusive des aides à la personne rencontre plus de difficultés à la fois méthodologiques et politiques.

Tout d'abord, et contrairement aux aides à la pierre, leur coût est particulièrement important, notamment en comparaison des montants des budgets locaux.

De plus, ce coût est peu maîtrisable sans remettre en cause les droits acquis des bénéficiaires. Ces derniers n'étant d'ailleurs pas favorable à la suppression d'un barème national, seul à pouvoir garantir une prestation uniforme sur l'ensemble du territoire.

Selon la région Ile-de-France, " *l'Etat doit demeurer le principal acteur sur la question des aides à la personne, dans un souci de solidarité nationale* " (*Assises des Libertés Locales*).

Enfin, la justification d'une décentralisation des aides personnelles ne peut pas être liée à d'hypothétiques économies de fonds publics. En effet, ces dernières ne peuvent être que marginales dans la mesure où une grande

partie des aides à la personne constitue des crédits bloqués pour lesquels il n'existe aucune marge de manœuvre.

Pourtant la dérive actuelle des aides personnelles est aussi en partie le résultat d'une gestion trop centralisée des prestations. Les départements sont déjà initiés à la question de la distribution des aides sociales et semblent donc tout désignés pour lutter efficacement contre les abus liés à une application uniformisée des critères de sélection issus des barèmes nationaux. Cette adaptation n'est toutefois pas assimilable à un transfert de compétences et peut être parfaitement réalisée en dehors de toute réforme décentralisatrice.

Bien que séduisante par son caractère " modéré ", la décentralisation partielle des aides au logement ne constitue donc finalement qu'une demi-mesure. Ce qui explique qu'elle trouve en réalité son principal obstacle dans son inadéquation avec un système de financement fondé sur la complémentarité des aides à la personne et des aides à la pierre.

En matière de production de logements sociaux, il y a assurément des dispositifs à déverrouiller afin de libérer les initiatives locales. En région PACA par exemple, les ateliers des Assises des libertés locales ont conclu à la nécessité de " *développer les sociétés d'économie mixte dont les actions ont été concluantes notamment en matière de mixité sociale* ". En particulier, certaines communes sont quelque peu réticentes à faire apport de terrains aux organismes d'HLM sans contrôler la suite des opérations. Il est certain que la possibilité de réaliser des logements sociaux soit en régie, soit par le biais de SEM locales doit être encouragée. Ce qui compte au final c'est la réalisation de logements locatifs sociaux conventionnés.

- Une autre hypothèse à envisager concerne l'attribution des logements sociaux.

La politique d'attribution est une compétence " convoitée " par les maires qui constatent qu'ils ne maîtrisent pas totalement leur politique de peuplement. L'association qui regroupe les maires des grandes villes propose d'augmenter jusqu'à 60 pour 100 s'il le faut la 'part' dont disposent réellement les élus dans les commissions d'attribution des logements sociaux.

On doit donner aux collectivités locales qui le souhaitent les moyens de conduire une politique locale d'attribution des logements sociaux, dans le cadre des critères fixés par le Code de la construction et de l'habitation. Sans aller jusqu'à leur reconnaître un pouvoir de contrôle des entrées et sorties sur le territoire communal, il semble en effet nécessaire de les associer davantage à la politique d'attribution " *afin de leur redonner l'envie de faire du logement HLM* " (Assises des Libertés Locales de la région Ile-de-France).

Rappelons que pour Laurent Bonnevey (à l'origine de la loi de 1912 sur les offices publics d'HBM), les organismes publics doivent disposer d'une

“ autonomie réelle ” pour être “ indépendant des sollicitations de la politique générale et de la politique locale ” mais aussi et dans le même temps demeurer “ en collaboration d’action assez étroite avec les départements et les villes qui en auront provoqué la création pour que, les considérant comme leur œuvre propre, ils les dotent et leur assurent les ressources indispensables ”.

La satisfaction de cette revendication connaît déjà un certain nombre de précédents chez nos voisins européens où plusieurs solutions ont été envisagées et appliquées.

- En Allemagne (comme en Belgique, en Italie et au Luxembourg) la politique d’attribution des logements sociaux relève avant tout du niveau supra-communal (Etat ou Régions). Mais, les communes ne sont pas exclues. Leur accord est en effet nécessaire pour toute attribution car elle dispose d’un droit de réservation équivalent à 100% des logements aidés pendant les 20 premières années.
- Les Pays-Bas ont pour leur part, opté pour une compétence communale. Les communes se sont ainsi vues transférer la totalité des compétences d’attribution. Elles disposent pour cela de deux outils de contrôle :

Depuis 1993, elles peuvent délivrer un **permis d’habiter** aux habitants des logements. Les conditions de délivrance de cette autorisation sont déterminées par la municipalité qui peut exiger du postulant un lien résidentiel ou professionnel avec la collectivité (ou une adéquation du logement au besoin ou à l’urgence de la demande). Cette première option permet d’abord aux communes néerlandaises de contrôler l’attribution de tous les logements, qu’ils soient sociaux ou non, publics ou privés. Elle favorise également une meilleure répartition spatiale des locataires sociaux dans la mesure où la stratégie de peuplement s’opère à l’échelle de plusieurs agglomérations en fonction d’accords intercommunaux.

Les conseils municipaux peuvent également opter pour le système des conventions d’attribution avec les “ corporations ” (c’est-à-dire avec les organismes d’habitat social néerlandais). A travers ces contrats d’objectifs, les corporations s’engagent à attribuer par priorité leurs logements à certaines catégories de ménages. Ce dispositif permet à la commune de contrôler leur politique d’attribution de façon indirecte. En effet, elle ne peut pas sanctionner les organismes défaillants, mais peut en revanche modifier sa politique foncière en revoyant notamment à la baisse son programme d’affectation des réserves foncières aux corporations.

- Il faut enfin noter que le Royaume-Uni (comme l’Irlande et le Danemark) a également confié la politique d’attribution des logements sociaux aux communes qui demeurent soumises à des directives nationales.

La maîtrise de l’attribution des logements sociaux par les maires constitue une revendication de longue date. En réponse à ces demandes de maîtrise des flux qui alimentent l’arrivée de populations sur la commune, les textes

successifs ont accordé aux maires un simple droit à l'information et des possibilités de disposer de contingents de réservation.

Les élus réclament fréquemment une augmentation de leurs contingents de réservation. On peut à cet égard citer la proposition de loi du 17 décembre 1992 des députés Santini et Beaumont qui prévoyait d'augmenter le contingent municipal : " Le total des logements réservés aux collectivités territoriales et à leurs groupements ne peut être inférieur à 30 % des logements de chaque programme. Ce taux est porté à 50 % lorsque le programme a été réalisé par la collectivité territoriale intéressée ou par un groupement de collectivités territoriales ".

On peut également noter l'avis concordant d'un conseiller général d'Ile-de-France qui considère que " *les maires doivent disposer d'un contingent de réservations de 50% au lieu de 20% aujourd'hui* " (*Assises des Libertés Locales*).

Ces revendications ne sont pas jugées légitimes par tous. Dès 1993, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées avait dénoncé les risques que présentaient le transfert de la responsabilité de l'attribution des logements sociaux des organismes d'HLM aux élus locaux : " Si des maires peuvent avoir la préoccupation d'un certain équilibre de peuplement dans les quartiers, d'autres peuvent avoir par souci prioritaire d'être sensibles à leur électorat, de renforcer la présence de couches sociales qui leur sont favorables ou d'exclure les populations prétendues difficiles. Séparer le pouvoir d'attribution de la responsabilité de la gestion risque de perturber gravement la relation locative qui s'en suit ".

Le mécanisme des contingents de réservation repose sur un principe simple. Celui qui finance, dispose du droit de proposer des candidats au logement. Certes l'organisme d'HLM – ou plutôt la commission d'attribution de l'organisme – reste maître de l'attribution mais il est conditionné par les propositions faites par le réservataire. Le fait que l'Etat soit le principal financeur du logement social explique qu'il dispose de droit d'un contingent de 30 % sur les attributions. Les communes et les autres collectivités locales disposent d'un contingent en fonction de leur apport financier ou autres (moins value dans la cession d'un terrain, don d'un terrain) dans la réalisation de l'opération. Transférer l'attribution du contingent étatique – voire transférer l'attribution de la totalité des logements – aux communes romprait avec cette logique du " qui paie, décide ". Compte tenu de la disparité des interventions des collectivités locales dans le domaine de la production du logement social il n'est pas certain que ce transfert fasse l'objet d'un consensus.

La logique actuelle du système impose aux maires qui souhaitent disposer de pouvoirs accrus en matière d'attribution d'augmenter leurs interventions dans la production de logements sociaux. Actuellement, l'article R. 441-5 du CCH accorde un contingent de 20% aux collectivités locales en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts : " des réservations supplémentaires peuvent être consenties par les

organismes d'habitation à loyer modéré en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie ". Rien n'interdit donc aux collectivités locales d'augmenter le montant de leurs aides et d'aboutir, sur tel ou tel programme, à la détention de la quasi-totalité des contingents de réservation.

Mettre en place une réelle liberté de mise en œuvre de la politique du logement?

Cette décentralisation à " géométrie variable " pourrait aller jusqu'à reconnaître l'existence de " zones franches juridiques " quant à l'application de la législation existante. Plus précisément l'Etat, ou le législateur, à l'instar de la réglementation en matière d'urbanisme fixerait des principes essentiels et des objectifs quantitatifs et qualitatifs précis, les collectivités étant libres des moyens à employer pour arriver à satisfaire cet objectif. On serait au final dans un système très proche de celui existant dans le système juridique communautaire : les directives européennes fixent en effet un objectif aux Etats, ces derniers étant libres quand au choix des moyens nécessaires à la satisfaction de l'objectif. Dans une telle perspective, le rôle de l'Etat serait d'évaluer et de contrôler l'action des collectivités locales au regard des objectifs fixés.

2 2 La proposition de " déconcentration "

Si l'on présume que pour remédier aux dysfonctionnements du système du logement social, la seule alternative réside soit dans une plus grande intervention de l'Etat soit au contraire dans un désengagement de celui-ci, le binôme actuel déconcentration-décentralisation constitue alors une solution justifiée.

En revanche, si l'on considère qu'il ne faut pas " plus " d'Etat mais " mieux " d'Etat et qu'il ne faut pas plus de compétences pour les collectivités locales mais davantage de responsabilités, il faut envisager une solution plus novatrice. Cette " valeur ajoutée " peut sans doute être apportée par la technique de " déconcentration ".

Celle-ci a pour ambition d'associer la " déconcentration et la décentralisation dans le cadre d'une contractualisation de la mise en œuvre des compétences ".

Cette technique présente plusieurs avantages. Tout d'abord elle n'introduit pas de bouleversement dans le schéma actuel et se situe dans le prolongement du dispositif existant. Ensuite, en laissant l'Etat au cœur du système, elle répond aux préoccupations rappelées tout au long des

Assises des libertés locales sur la nécessité d'une intervention étatique. Enfin, elle devrait permettre de corriger certains dysfonctionnements. A commencer par les distorsions entre les règles nationales et uniformes et les réalités des bassins locaux d'habitat.

2 2-1 Cette proposition repose d'abord sur la *contractualisation* des rapports entre tous les acteurs.

Les procédures conventionnelles paraissent dans leur principe appartenir à la dynamique même de la décentralisation. Le partenariat conventionnel permet d'abord de concrétiser la répartition législative des compétences entre collectivités publiques. Dans le domaine du logement, l'article 77 (alinéa 3) de la loi du 7 janvier 1983 prévoit ainsi que " la région peut engager, seule ou par voie contractuelle, notamment avec l'Etat, un programme d'aides destinées à favoriser la qualité de l'habitat, l'amélioration des quartiers et des logements existants, l'équipement des terrains à bâtir... ".

Le phénomène de contractualisation de l'action publique se présente comme un processus d'apprentissage de la décentralisation des compétences qui amène certaines collectivités publiques à prendre en compte des besoins dont elles n'auraient pas suffisamment le souci . Le contrat permet en effet d'introduire une obligation (de résultat ou de moyen) dont le caractère négocié et librement consenti évite aussi bien le recours à des mesures de recentralisation que les risques de décentralisation dites " rampantes " ou " larvées " qui conduisent à la déresponsabilisation de tous les acteurs concernés.

Il semble indispensable que le partenariat conduise à délimiter clairement le rôle de l'Etat, des collectivités locales comme celui des organismes HLM... et ce, afin que chacun des partenaires sache de quoi, *in fine*, il se trouve en charge dans la réalisation des politiques de l'habitat.

- Les conditions du recours au contrat

Le recours au contrat entre collectivités publiques est limité à leur champ de compétence respectif, ce qui signifie que son objet doit être en rapport avec leur mission.

Cette limite ne signifie pas que toutes les parties contractantes doivent être titulaires des compétences mises en œuvre dans le cadre contractuel mais que l'une d'entre elles au moins le soit. Il faut en effet distinguer deux hypothèses :

Tout d'abord, les collectivités publiques peuvent librement recourir au procédé contractuel pour mettre en œuvre des politiques globales où les compétences sont partagées, imbriquées ou superposées. Cette situation ne pose pas de problème particulier dans la mesure où l'objet du contrat est conforme à la répartition des compétences ou plutôt dans ce cas à l'enchevêtrement des compétences.

En revanche, lorsque la convention est conclue dans un domaine relevant de la compétence exclusive d'une collectivité, si l'objet du contrat est de transférer cette compétence de la collectivité titulaire à celle qui ne l'est pas, il va à l'encontre de la volonté du législateur, telle qu'elle s'est exprimée à travers les lois de décentralisation. En effet, en permettant à une collectivité d'exercer une compétence qui ne lui a pas été attribuée, le contrat conduit à un excès de compétence.

A l'inverse, si l'objet du contrat se contente de préciser les modalités d'exercice d'une compétence exclusive, on peut considérer que la collectivité titulaire ne fait que s'engager à l'exercer d'une manière déterminée en contrepartie notamment d'un avantage financier consentie par la collectivité non compétente. Cette interprétation est semble-t-il partagée par le juge administratif. En considérant que le contrat autorise une collectivité à " s'intéresser " à la manière dont une compétence qui la concerne sera exercée par la collectivité qui en est titulaire, le Conseil d'Etat confirme que la coopération contractuelle ne consiste pas à " faire le travail de l'autre " mais à connaître la " stratégie de l'autre " (CE 20 janvier 1989 Sivom de l'agglomération rouennaise).

Le partage conventionnel d'une compétence exclusive ne conduit pas à corriger la répartition législative des compétences dans la mesure où ce partage ne porte que sur le pouvoir d'exécution. Le pouvoir de décision demeurant, lui, entre les mains de la collectivité titulaire. Appliquée au domaine du logement, cette interprétation permet d'affirmer que l'Etat n'abandonne pas ses " pouvoirs régaliens " de définir les objectifs de cette politique nationale en acceptant d'exercer conjointement avec les collectivités des compétences de terrain.

L'enjeu est donc de faire du contrat un moyen d'organiser la complémentarité de tous les acteurs concernés par le même objectif tout en limitant le plus possible l'intervention de chacun à son propre domaine de compétence. Il faut pour cela autoriser un concours de compétences dans des domaines où le principe de répartition par blocs de compétences est inapplicable.

De plus, le procédé contractuel doit mettre en place, chaque fois que cela est réalisable, une " répartition des charges " entre les parties contractantes conforme à la répartition des compétences entre collectivités publiques. Ce qui signifie que chaque acteur doit prendre en charge le coût des actions qui entrent dans sa sphère de compétences.

En effet, non seulement le financement par une collectivité de compétences relevant d'une autre doit demeurer l'exception, mais lorsque cela se produit, l'aide accordée ne peut pas être l'occasion d'instaurer une tutelle financière entre elles.

- Les limites du recours au contrat

Dans la mesure où la coopération contractuelle est avant tout une forme de coopération financière, le législateur a déjà assorti certaines conventions de dispositifs financiers permettant leur réalisation.

C'est par exemple le cas des programmes locaux de l'habitat qui, à condition d'être élaborés à l'échelle intercommunale, sont suivis de la signature d'une convention avec l'Etat. Convention par laquelle ce dernier s'engage à financer par priorité les actions de construction (ou de réhabilitation) des logements sociaux définis dans le cadre contractuel.

Il faut toutefois noter que l'engagement financier de l'Etat demeure trop aléatoire pour garantir pleinement la pérennité de l'action publique. Tout d'abord, la convention n'intervient qu'a posteriori. Ce qui signifie qu'au moment de l'élaboration du PLH, le niveau de participation de l'Etat est encore inconnu. L'Etat s'engage par ailleurs à privilégier les opérations retenues par ses partenaires mais dans la limite des crédits disponibles dans la loi de finances annuelle. Dès lors, on ne peut ignorer le risque pour les communes de devoir financer seules leur programme d'action si l'Etat refuse de conclure, de reconduire ou d'honorer la convention " post-PLH ".

La contrainte de l'annualité budgétaire constitue ainsi le principal obstacle à la pérennité de l'action publique. Cette contradiction entre une contractualisation pluriannuelle des objectifs et une contractualisation annualisée des financements a pourtant été écartée par le législateur dans le cadre des contrats de ville et des contrats de plan Etat – région. La signature de ces derniers est en effet subordonnée à l'engagement d'ouvrir des moyens financiers suffisants dans les lois de finances de l'Etat comme dans les budgets des collectivités locales.

Mais, la continuité de l'action contractuelle ne repose pas seulement sur la pluri-annualité des financements. Elle implique aussi le développement de procédures de suivi et d'évaluation. La procédure de suivi des contrats obligeant tous les partenaires à assumer la responsabilité du bilan de leur action contractuelle.

La contractualisation a pour principal objectif d'établir un équilibre entre la satisfaction des objectifs de l'Etat et la prise en compte par l'Etat des politiques locales. Dans ce cadre, l'action publique repose en effet sur une logique de projet qui permet de prendre en compte les besoins locaux, et ce contrairement à la logique de programmation qui implique une intervention identique sur l'ensemble du territoire.

Il n'en demeure pas moins que la perception du phénomène contractuel est brouillée par l'extrême diversité des contrats utilisés par les collectivités publiques. Ces derniers sont variables suivant les personnes, suivant les activités, les finalités.

- Propositions

Afin de mieux coordonner l'ensemble des dispositifs contractuels, deux solutions sont envisageables.

La première consiste à élargir le partenariat pour que tous les acteurs soient présents au sein de chaque formule de coopération. Cette volonté d'élargir le partenariat passe donc par une plus grande diversité du procédé contractuel. Celui-ci ne doit plus être réservé aux relations bilatérales (Etats – communes, Etats – départements), qui conduisent souvent à la logique du " tiers-exclu ", mais doit s'étendre aux relations multilatérales.

La seconde propose d'élargir le contenu du PLH afin d'en faire un cadre opérationnel pour l'ensemble des dispositifs liés aux politiques de l'habitat. Dans sa forme actuelle, celui-ci présente déjà un certain nombre de facteurs favorables à cette évolution. Il peut être considéré comme un " POS en relief " qui a vocation à dire quels sont les besoins, quel est le type d'habitat recherché et pour quelle clientèle.

De plus, le PLH apparaît dès à présent comme " l'outil " partenarial de la politique de l'habitat. Il permet en effet de regrouper la commune (compétente en matière d'urbanisme), le département (compétent en matière sociale), l'Etat (compétent en matière de financement du logement), les organismes HLM (promoteurs sociaux) et les promoteurs privés.

Enfin, le PLH se présente comme un instrument de partenariat mixte à la fois conventionnel (non par sa nature mais par son procédé d'élaboration) et institutionnel (lorsqu'il est élaboré à l'échelon intercommunal).

Pour la région Midi-Pyrénées, il faut " *bâtir un PLH dans toutes ses dimensions : répartition des aides à la pierre, prise en compte du souci de mixité sociale dans la réalisation des opérations, pilotage de la mise en œuvre des actions d'accompagnement social, conventionnement avec les opérateurs du logement social* " (Assises des Libertés Locales).

Il semble pourtant difficile de centraliser au niveau du PLH l'ensemble des dispositifs contractuels liés à la production et à la gestion de l'habitat . Il faut donc adopter une démarche moins ambitieuse. D'une part, en limitant le PLH à sa fonction de planification des politiques de l'habitat. D'autre part, en le complétant par un instrument contractuel chargé de la gestion de ces politiques.

Cette distinction entre planification et gestion est directement inspirée de la politique de l'urbanisme qui l'a utilisée entre les schémas directeurs (SD) et les plans d'occupation des sols (POS). Ce précédent pourrait servir de modèle pour améliorer la cohérence des politiques de l'habitat.

2.2.2 Contractualiser, pour faire quoi ?

Tout en restant juridiquement et politiquement l'acteur principal des politiques du logement, l'Etat doit par le biais du contrat s'engager fortement sur la prise en compte des orientations et besoins exprimés par les collectivités locales. Son intervention ne se ferait plus de manière

unilatérale mais conventionnelle, prenant ainsi acte de l'engagement respectif des collectivités locales dans la réalisation des objectifs communs.

Il faut rappeler au préalable la place respective de la norme législative et du contrat. La contractualisation ne signifie pas que les acteurs dressent leur propre cadre normatif. En particulier il nous paraît indispensable que la Nation, par le biais de ses représentants, fixe des objectifs précis visant à la mise en œuvre du droit au logement et de la mixité sociale. Mais, et pour faire un parallèle avec ce qui existe en droit du travail, la norme législative doit être conçue comme un plancher : il doit être toujours possible de faire mieux par le biais d'un " accord collectif ".

Cette contractualisation pourrait traverser l'ensemble de la chaîne du logement social.

S'agissant de la programmation et du financement par exemple, on peut imaginer la mise en place d'un contrat Etat-région similaire au contrat de plan. Plutôt qu'une répartition annuelle faite entre chaque région, l'Etat s'engagerait sur un volume d'aide négocié avec chaque région de façon pluriannuelle. La répartition à l'intérieur des régions pourrait également faire l'objet de conventions soit avec les départements, soit avec les intercommunalités.

Selon la région Midi-Pyrénées, l'Etat doit négocier un contrat Etat-Région pour l'habitat. *" Ce contrat serait mis en œuvre par la Région et dotée de l'enveloppe fongible des aides à la pierre. Il devrait disposer de marges régionales d'adaptation par rapport aux règles nationales (plafonds de ressources et de loyers par zones par exemple). "(Assises des Libertés Locales).*

L'Etat, en accord avec les collectivités locales s'engagerait sur des objectifs de production de logements sociaux.

L'attribution des logements pourrait également faire l'objet d'une contractualisation. En particulier un tel système permettrait de résoudre les difficultés liées aux filières des réservataires et de mettre au pot commun l'ensemble des contingents.

La Région Ile-de-France a proposé lors des Assises des Libertés Locales que *" l'Etat apporte dans la corbeille du contrat de plan Etat Région, son contingent de réservations en faveur des mal-logés (25%) "* *" il faut contractualiser sur ce point par le biais de conventions entre les communes, les intercommunalités ayant compétence en matière d'habitat et les départements. Cela doit permettre de faciliter ou d'optimiser la gestion des attributions en lien avec les bailleurs sociaux "*.

2.2.3 Davantage de déconcentration pour une meilleure adaptation des normes

Le maintien d'une réglementation nationale reste le seul moyen de garantir une égale condition d'accès au logement social sur l'ensemble du territoire. Toutefois, le respect du principe d'égalité ne doit pas constituer un obstacle au développement des adaptations locales (modulation des niveaux d'aides publiques, des plafonds de loyers ou de ressources...)

Le Conseil constitutionnel a reconnu que l'unicité de la norme nationale n'est pas un gage d'égalité dans la mesure où cette norme peut être appliquée à des territoires qui connaissent des besoins différents. Dès lors, il est possible d'admettre que des mesures territorialement différenciées ne font pas obstacles au principe constitutionnel d'égalité mais contribuent au contraire à sa mise en œuvre. Sous réserve toutefois qu'elles soient justifiées par l'existence de situations locales différentes.

Il faut donner davantage d'autonomie aux acteurs locaux pour qu'ils puissent définir eux-mêmes les règles du jeu. A ce titre, le recours à des mesures de *déconcentration* en faveur des échelons locaux de l'administration centrale et le développement du *procédé contractuel* avec les élus locaux permet d'introduire plus de souplesse dans le dispositif normatif sans remettre en cause la compétence de l'Etat. On peut à l'appui de cette affirmation citer les propos tenus lors des Assises des Libertés Locales en région Picardie : "*il convient de remplacer le règlement par la contractualisation sous l'impulsion et l'autorité de l'Etat normatif*".

Ce mouvement d'adaptation locale des normes nationales est au demeurant appelé à se développer en raison notamment de l'émergence de politiques publiques par nature dérogatoire comme celle de la ville.

Les pouvoirs de modulation dont dispose le préfet reposent essentiellement sur la fongibilité existante entre les prêts à la construction, les prêts à la réhabilitation et les subventions pour surcharge foncière. Cette fongibilité autorise le représentant de l'Etat à répartir les crédits disponibles entre ces trois formes d'aides en fonction des besoins locaux mais aussi des priorités nationales.

Cette fongibilité partielle, limitée aux seules aides au logement locatif social, ne permet pas de prendre en compte des besoins accrus en terme de réhabilitation du parc privé ou d'accession à la propriété. Une réforme de la programmation déconcentrée des crédits de l'Etat passe donc par une plus grande fongibilité des aides à la pierre.

La fongibilité des aides a un impact limité sur l'offre globale de logements sociaux. Toutefois, elle répond mieux aux besoins locaux à travers un meilleur ciblage social de cette offre. Ce résultat n'est pas un "*pis aller*" mais semble au contraire répondre à la spécificité de la crise actuelle qui est davantage liée à une inadéquation de l'offre à la demande qu'à un réel déficit de logements.

Il faut cependant refuser une fongibilité généralisée des aides publiques. Cette dernière portant en germe le risque d'une répartition déséquilibrée des crédits entre des secteurs qui n'offrent pas les mêmes contreparties sociales aux aides allouées. La fongibilité ne peut donc pas être totale.

- Modulation négociée des aides

Par ailleurs, la fongibilité n'est pas le seul moyen d'adapter les aides nationales aux besoins locaux. Cette adaptation passe aussi par une modulation locale des règles nationales trop rigides. Les autorités préfectorales peuvent ainsi privilégier certaines catégories de bénéficiaires (les ménages modestes, les personnes âgées) ou certaines zones géographiques (les opérations situées dans les OPAH).

Toutefois, l'équité de la distribution des aides sur l'ensemble du territoire, ainsi que la nécessité d'éviter une augmentation des aides de l'Etat sur simple décision locale doivent conduire au maintien d'un encadrement des paramètres locaux.

Il faut pourtant s'opposer à des marges de manœuvre " théoriques " fixées nationalement et applicables indifféremment à toutes les situations, et proposer une modulation *négociée* entre tous les partenaires locaux (préfet, DDE, élus locaux, organismes sociaux). A ce titre, le programme local de l'habitat semble offrir un cadre privilégié pour accueillir cette négociation.

L'impossibilité actuelle de décentraliser le système de financement du logement ne semble donc pas constituer un obstacle à son adaptation aux besoins locaux à travers la déconcentration des aides nationales et le développement de la concertation.

2.2 4 Davantage de contractualisation pour une responsabilité plus forte des collectivités locales et des organismes HLM.

Sans être synonyme de décentralisation, la territorialisation autorise pourtant la participation des collectivités locales à la politique du logement.

L'objectif n'est pas d'autoriser les élus locaux à se substituer aux opérateurs traditionnels de la politique du logement (organismes HLM) mais de les inciter à intervenir en amont de la construction et de la gestion des logements sociaux en s'engageant dans une démarche propre à faciliter leur implantation. Si possible sur des espaces non dévalorisés pour favoriser la diversité de l'habitat.

Plus que la qualité du logement lui-même, c'est sa localisation dans l'environnement urbain qui est un facteur d'intégration. La question du logement social ne peut donc pas être envisagée sans aborder les problèmes que connaît la ville dans son ensemble.

Les communes sont ici en première ligne. Elles peuvent intervenir " en amont " de la politique du logement à travers leur compétence en matière de gestion urbaine, mais aussi " en aval ", en assurant à travers les services à l'habitat une gestion sociale de celui-ci. Les autres collectivités publiques ont également un rôle à jouer dans le cadre de leurs compétences respectives. Le département au titre de ses responsabilités en matière d'action sociale. La région dans le cadre de son action en faveur de la formation professionnelle et du développement économique.... Sans oublier l'Etat qui doit assurer dans ces quartiers ses fonctions régaliennes (justice, éducation..).

Afin d'éviter que les collectivités locales et territoriales n'accèdent à la politique du logement et n'en deviennent actrices que par le biais de leurs propres compétences, on peut formaliser leur implication en reconnaissant clairement une responsabilité locale en matière d'habitat à côté de celle de l'Etat.

Toutefois, le recours au concept de responsabilité n'est pas sans conséquence. Celui-ci est en effet plus large que le concept de compétence puisque contrairement à ce dernier il ne confère pas seulement des pouvoirs mais impose aussi des devoirs aux collectivités publiques.

Si le passage de la notion juridique de compétence à la notion politique de responsabilité ne doit pas remettre en cause la répartition des compétences opérée en 1983, elle suppose toutefois une nouvelle approche de la décentralisation fondée sur un effort de *solidarité*.

Dans ce cadre, la " déconcentration " serait l'occasion de définir la consistance réelle du droit au logement. Par ailleurs, la contractualisation ne pourra porter ces fruits que si l'instrument conventionnel devient, aux yeux des acteurs de la politique du logement, ce qu'il n'a jamais cessé d'être en droit privé : la formalisation d'obligations réciproques dont le non-respect entraîne des sanctions.

Le 14 février 2003

GRIDAUH
Jean-Philippe Brouant
Romain Graeffly
Paule Quilichini