

Paris, le - 6 JAN. 2021

Le Premier Ministre

N° 46/21/SG

à

**Monsieur le Premier président de
la Cour des comptes**

Objet : Référé portant sur la territorialisation des politiques du logement : consolider les acquis pour franchir de nouvelles étapes.

J'ai lu avec intérêt le référé relatif à « la territorialisation des politiques du logement : consolider les acquis pour franchir de nouvelles étapes » que vous m'avez transmis le 10 novembre 2020.

Au préalable, il faut souligner que la territorialisation est déjà une caractéristique majeure de la plupart des politiques du logement, soit sous forme de décentralisation de certaines compétences, soit de forte déconcentration de l'exercice des compétences conservées par l'Etat.

Je partage donc l'orientation générale de la Cour consistant à rechercher une territorialisation plus efficace, qui passe dans certains cas par une différenciation accrue. Les réflexions en cours pour finaliser le projet de loi "4D" (Décentralisation, déconcentration, différenciation et décomplexification) vont dans ce sens.

Les recommandations de la Cour appellent de ma part les précisions suivantes.

La Cour recommande de faire des EPCI le cadre de référence de la conception et de la mise en œuvre de politiques de logement territorialisées. (Recommandation n°1)

Je partage globalement cette orientation. Il convient de préciser que la position des EPCI comme échelon territorial de référence de la définition et de la mise en œuvre des politiques territoriales de l'habitat est d'ores et déjà affirmée depuis une quinzaine d'années par les travaux législatifs et réglementaires successifs, notamment les lois n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (« ALUR »), n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (« Égalité et Citoyenneté ») puis n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« ELAN »).

Cette place centrale repose sur l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH), clés de voûte de la définition et de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat qui se doivent d'être coordonnées avec celles de la planification urbaine et des déplacements à l'échelle des bassins de vie et d'emploi.

Le contenu de ce document stratégique a été modifié à plusieurs reprises. Il comprend désormais un volet foncier qui en accroît la dimension opérationnelle. L'articulation entre la programmation de l'habitat et la planification urbaine (à travers les plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux ou intercommunaux) est ainsi renforcée sur des sujets essentiels tels que la maîtrise de la consommation foncière, l'identification du potentiel de constructions, et le repérage des logements vacants et des terrains ou friches pouvant muter.

Le PLH constitue également le socle de la délégation des aides à la pierre lorsque l'EPCI la sollicite, puisque l'existence d'un PLH exécutoire est un préalable à la signature d'une convention de délégation.

Au-delà du caractère stratégique du PLH établi par les EPCI à fiscalité propre, il peut être rappelé que les EPCI ont une primauté sur les départements en matière de délégation des aides à la pierre : lorsqu'un EPCI souhaite prendre une nouvelle délégation alors même que le département bénéficie préalablement d'une délégation, le territoire de cet EPCI est automatiquement soustrait de la délégation départementale.

Outre ces dispositifs, la loi ALUR a créé des outils de gouvernance et de mise en œuvre de la politique des attributions de logements sociaux qui viennent compléter la politique de l'habitat inscrite dans les PLH, en confortant le lien direct entre la programmation de l'offre, l'intervention sur le bâti et la demande de logement social.

Il s'agit de la conférence intercommunale du logement (CIL), qui élabore des orientations en matière d'attribution de logements sociaux, lesquelles sont déclinées en engagements individuels par acteur dans la convention intercommunale d'attribution (CIA).

De plus, le plan partenarial de gestion de la demande et d'information, élaboré par l'EPCI, définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le droit à l'information des demandeurs.

La Cour recommande de prévoir, pour favoriser la mixité sociale, la constitution d'un contingent de logements sociaux au profit des EPCI. (Recommandation n°2)

Cette recommandation est en partie déjà satisfaite. En effet, en contrepartie de la garantie financière des emprunts de programmes de logements locatifs sociaux, les collectivités territoriales ou les établissements publics les groupant peuvent bénéficier de droits de réservation, dans la limite de 20 % du flux annuel de logements mis en location sur leur territoire et par organisme de logement social.

Des réservations supplémentaires peuvent être consenties en cas d'apport de terrain ou de financement. Les EPCI peuvent ainsi décider de constituer un contingent de réservations de logements locatifs sociaux, même s'il faut reconnaître que le rôle des communes reste aujourd'hui prépondérant parmi les collectivités territoriales réservataires.

La Cour recommande de donner aux préfets un droit d'adaptation des délais de mise en œuvre par les EPCI de la règle d'attribution de 25 % des logements sociaux disponibles aux ménages du premier quartile de revenus. (Recommandation n°3)

Alors que la loi Egalité et Citoyenneté prévoyait une possible modulation de ce taux dans les orientations décidées par la CIL, la loi ELAN a supprimé toute possibilité de modulation à la baisse, traduisant ainsi l'ambition du législateur de favoriser très fortement le logement des ménages les plus modestes en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, enjeu majeur de la politique publique de mixité sociale. Les derniers chiffres disponibles montrent toutefois que cet objectif n'est pas encore atteint.

Aussi, le ministère du logement étudie actuellement les possibilités pour renforcer la mise en œuvre de cette obligation. Une contribution a été demandée au conseil national de l'habitat (CNH).

La Cour recommande de confier aux CRHH une mission complémentaire d'observation des moyens d'ingénierie locaux en matière d'urbanisme et de logement, en mutualisant les connaissances pour encourager leur coopération. (Recommandation n°4)

L'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) sur les programmes locaux de l'habitat et leurs bilans à mi-parcours prévu par le code de la construction et de l'habitation constitue déjà une analyse des dynamiques locales en matière d'habitat.

Par ailleurs, certains CRHH mettent en place des observatoires et conduisent des réflexions stratégiques : commission d'analyse et d'observation du logement (CADOL) en Pays de la Loire, observatoire de l'habitat et du logement en Auvergne-Rhône-Alpes, ateliers de réflexion en Bretagne notamment. Ainsi, confier aux CRHH une mission d'observation des moyens d'ingénierie locaux en matière d'urbanisme et de logement pour encourager leur coopération pourrait constituer un recul par rapport à certaines pratiques existantes qui dépassent le simple stade de l'observation et dont certaines s'inscrivent à l'échelon départemental, niveau plus robuste pour identifier et structurer les réponses à apporter aux besoins d'ingénierie des territoires.

La Cour recommande de rendre les délégations des aides à la pierre plus efficaces, en conditionnant leur signature ou leur renouvellement à la mise en place d'un PLUi-H. (Recommandation n°5)

En matière d'urbanisme, la mixité sociale dans l'habitat figure parmi les objectifs qui s'imposent à l'action des collectivités publiques. Insérer des objectifs très précis dans les PLU (lorsqu'ils ne tiennent pas lieu de PLH) serait sans doute de nature à complexifier et alourdir le PLU qui doit par ailleurs intégrer de nombreuses problématiques autres que l'habitat. Cela pourrait également nuire à la clarté de la répartition des compétences entre les différents documents territorialisés.

En outre, le PLH, ou le PLU intercommunal tenant lieu de PLH (PLUi-H), conditionne d'ores et déjà, sous réserve qu'il soit exécutoire, la conclusion des conventions de délégation de compétence entre les EPCI et l'Etat.

Par ailleurs, le PLH est le socle de la définition des politiques locales de l'habitat et les EPCI se sont appropriés son élaboration qui impose des choix coordonnés au sein de l'intercommunalité pour répondre aux besoins présents et futurs en logement et en hébergement des ménages du bassin de vie.

Un programme annualisé couvrant les 6 années d'existence du PLH territorialise les objectifs et les actions à mettre en œuvre, et décline par commune le nombre et les types de logements à construire (logement social - PLUS, PLAI, PLS -, intermédiaire, accession sociale, logement privé...), à rénover ou réhabiliter, à démolir. Il recense les moyens mobilisés pour atteindre ces objectifs, et prévoit un échéancier prévisionnel de réalisation.

Par ailleurs, l'État dispose de moyens juridiques pour encadrer l'action locale : en application de l'article L.302-2 du code de la construction et de l'habitation, le préfet, lorsqu'il estime que le projet de PLH ne répond notamment pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, adresse à l'EPCI compétent des demandes motivées de modifications, le même article prévoyant *in fine* que le PLH ne devient exécutoire qu'à compter de la transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées.

Il faut ajouter que l'ordonnancement juridique en vigueur, garant de la cohérence entre les différents documents stratégiques de programmation et de planification, rend obligatoire la compatibilité du PLU(i) avec le PLH.

Au total, s'il est nécessaire de tendre vers une articulation renforcée entre les documents stratégiques de planification de l'habitat et ceux de l'urbanisme, et, dans une logique d'intégration, de développer des PLUi-H, voire des PLUi-HD (PLUi valant PLH et plan de déplacement), il n'apparaît pas justifié de conditionner l'octroi de la délégation des aides à la pierre à la mise en place d'un PLUi-H par l'EPCI. Le caractère très complet et opérationnel du PLH en fait déjà un outil de programmation, support de la délégation des aides à la pierre.

La Cour recommande de favoriser le partage des données entre les acteurs mettant en œuvre les politiques de logement, et de constituer prioritairement un fichier permettant de territorialiser la dépense fiscale en faveur du logement. (Recommandation n°6)

Je partage cette recommandation et le ministère chargé du logement a lancé plusieurs initiatives en ce sens.

Depuis 2017, celui-ci met à disposition des acteurs locaux son *outil pour la territorialisation de la production de logements* (OTELO), qui permet de réaliser des estimations des besoins en logements au niveau local.

De plus, le ministère bénéficie maintenant d'un accès encadré aux données détaillées concernant l'ensemble des allocataires aux APL de la CNAF et de la CCMSA. Au-delà de l'amélioration des capacités de chiffrage de l'administration centrale, l'objectif est de mettre à disposition des services déconcentrés ces données avec un niveau d'agrégation adapté.

Par ailleurs, il est important d'étendre la connaissance territoriale de la dépense fiscale en matière de logement, comme le recommande la Cour. La diffusion de ces informations bute toutefois sur des freins d'ordre méthodologique, les données fiscales nécessitant d'importants traitements statistiques réalisables uniquement par des acteurs habilités à manipuler des données sensibles.

Le ministère chargé du logement a toutefois engagé des travaux sur le dénombrement territorial des logements bénéficiant de dispositifs d'aides à l'investissement locatif.



Jean CASTEX