



Le 10 novembre 2020

Le Premier président

à

Monsieur Jean Castex
Premier ministre

Réf. : S2020-1856

Objet : La territorialisation des politiques du logement : consolider les acquis pour franchir de nouvelles étapes

En application des dispositions des articles L 111-3, L 141-13, L 211-3 et L 211-4 du code des juridictions financières, la formation interjuridictions constituée de la Cour et de huit chambres régionales des comptes a analysé la territorialisation des politiques du logement, depuis la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004¹ relative aux libertés et responsabilités locales, au sein de 27 Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou départements de métropole. À l'issue de son travail, elle m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

L'analyse de l'évolution de la politique du logement en France métropolitaine² depuis plus d'une dizaine d'années conduit à s'interroger sur la capacité dont dispose aujourd'hui l'État pour décliner, dans chaque territoire, une politique qui demeure largement définie à l'échelle nationale, qu'elle soit assise sur des dépenses fiscales ou budgétaires. Cette interrogation se renforce au regard de la montée en puissance, dans ce domaine, des collectivités locales, et singulièrement des EPCI et des départements, les premiers pouvant être délégataires des aides à la pierre pour le compte de l'État et mettant en œuvre les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans locaux intercommunaux d'urbanisme et d'habitat (PLUi-H) et les seconds, demeurant responsables des politiques sociales, d'hébergement et de logement des personnes défavorisées.

¹ [Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales](#)

² La conduite de la politique du logement par l'État et les collectivités locales concernées dans les cinq départements et régions d'outre-mer (DROM) a fait l'objet d'un rapport public thématique de la Cour, en juin 2020.

La conduite dans les territoires d'une ou de plusieurs politiques arrêtées au niveau national, sur le fondement de critères uniformes, définissant de façon égalitaire le cadre d'intervention de l'État déconcentré, s'inscrit ainsi dans un contexte de montée en puissance de politiques locales du logement, idéalement fondées sur des analyses stratégiques partagées. Cette conjonction soulève, de manière de plus en plus aigüe, la question du dialogue entre l'État déconcentré et ces collectivités pour définir des outils coordonnés autour d'objectifs définis en commun. Une simple adaptation au territoire de politiques nationales ne suffit plus car elle ne permet pas de définir, malgré une situation analysée localement, les réponses aux besoins d'un territoire, même si la déclinaison locale de la politique du logement, fonctionne sans difficultés administratives majeures.

À l'heure où le Gouvernement réfléchit à de nouvelles étapes de décentralisation, de déconcentration et de différenciation des politiques publiques, l'enjeu d'un mode nouveau de territorialisation réside désormais dans la recherche de ces objectifs partagés entre l'État et les collectivités, dont la réalisation nécessite une différenciation d'un territoire à l'autre, au prix d'une amélioration de la gouvernance et du contrôle des actions ainsi conduites.

1. LA CONSTRUCTION DE POLITIQUES PUBLIQUES COOPÉRATIVES

Garant d'une politique d'aide au logement définie, au singulier, par l'article L.301-1³ du code de la construction et de l'habitation, l'État, principal acteur de son financement, intervient traditionnellement par l'instauration de dépenses fiscales destinées à favoriser l'investissement des organismes de logement social et des particuliers dans des logements locatifs⁴; par l'octroi d'aides à la personne pour aider les ménages les moins favorisés à financer leurs dépenses de logement ; et enfin, par l'attribution d'aides à la pierre pour financer la construction de logements sociaux et la rénovation de logements du parc privé⁵. C'est dans ce dernier domaine que les collectivités locales ont vu leur capacité d'intervention croître depuis la mise en œuvre de l'article 61 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet à l'État de déléguer aux EPCI et aux départements la gestion des aides à la pierre en faveur du parc locatif social et du parc privé. Ce dispositif a connu un succès certain au cours des deux premières années de sa mise en place, puis a atteint un palier dès 2007, sans croissance significative depuis. Dans la plupart des territoires concernés, il a permis une montée en compétence des collectivités, grâce à un fort soutien pédagogique des services déconcentrés de l'État, comme à Toulouse ou à Nancy. Pour autant, cette montée en compétence n'a pas entraîné de croissance significative de la production de logements sociaux destinés aux demandeurs les plus démunis, comme il a été observé par exemple à Valenciennes.

Toutefois, cette loi ne recouvre pas tous les enjeux actuels des politiques de logement : les politiques sociales liées au logement (droit au logement opposable [DALO], hébergement) restent encore aujourd'hui très largement conduites par l'État et les départements, comme les juridictions financières ont pu le constater à Bordeaux, à Avignon ou au Mans. Des objectifs aussi symboliques des politiques de logement que la mixité sociale dans les logements sociaux ou la résorption de l'habitat indigne ne sont pas atteints.

³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006824684/2014-03-27

⁴ La Cour a transmis à la commission des finances de l'Assemblée nationale en mars 2019 une enquête sur la gestion des dépenses fiscales en faveur du logement

⁵ La Cour a adressé au Premier ministre, en mai 2019, un référé relatif aux aides à la pierre

Si elle produit ses effets, la rénovation urbaine, par le caractère centralisé de son impulsion, limite les capacités d'adaptation des services déconcentrés de l'État et d'intervention des collectivités impliquées. Elle peut même donner lieu à des pratiques de contournement en matière de droit au logement, conduisant l'État à rendre prioritaires les bénéficiaires d'un relogement du fait d'une opération de rénovation urbaine, par rapport à d'autres demandeurs prioritaires, au sens de l'article L.441-1⁶ du code de la construction et de l'habitation, comme il l'a notamment été constaté dans la métropole de Toulouse.

Souhaitable, une intégration plus aboutie, dans chaque territoire, des politiques conduites par l'État et par les collectivités et les EPCI délégataires des aides à la pierre bute aujourd'hui sur deux obstacles essentiels.

D'une part, les caisses d'allocations familiales et les services fiscaux, pourtant bons connaisseurs des publics concernés par les politiques de logement, au titre des aides à la personne⁷ et des dépenses fiscales, ne partagent pas ou très peu leurs données. Les caisses d'allocations familiales (CAF) n'échangent que très imparfaitement leurs données avec les services déconcentrés de l'État. Les services fiscaux demeurent isolés et rarement associés à la conduite des politiques de logement par les préfets. Et l'administration fiscale n'est, par ailleurs, toujours pas en mesure d'identifier, dans un territoire donné, les logements bénéficiant d'une dépense fiscale ni d'en chiffrer le coût, à l'échelle d'un territoire.

D'autre part, les instances de pilotage et de régulation des relations entre l'État et les collectivités parties prenantes que sont principalement les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) et les conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH), se bornent à privilégier l'échange d'informations plutôt qu'à assumer le pilotage des politiques locales.

2. LA POSSIBILITÉ DE FRANCHIR DE NOUVELLES ÉTAPES

Il existe pourtant plusieurs leviers pour améliorer l'efficacité et la cohérence des politiques de logement sur le plan territorial. Le savoir-faire et l'ingénierie dont disposent déjà certains EPCI gagneraient à progresser, via une mutualisation des méthodes et des connaissances pouvant être confiée aux CRHH, de même que pourrait être envisagé un contrôle plus rapproché, par les EPCI, des engagements des bailleurs sociaux. Les modes d'intervention des services déconcentrés de l'État pourraient également être optimisés, en rendant plus homogène la répartition des compétences entre direction départementale des territoires et de la mer (DDT[M]) et direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)⁸, ou en complétant les outils de suivi des agréments par des applications permettant d'analyser systématiquement les conditions d'équilibre des opérations de construction de logements sociaux, leur coût de revient final et leur mode de financement effectif. L'État déconcentré gagnerait, par ailleurs, à utiliser, comme outil de pilotage, la convention d'utilité sociale (CUS), qui le lie aux organismes de logement social, en s'assurant du respect des engagements pris et en sanctionnant leur éventuelle absence.

À l'issue des analyses conduites dans les 27 territoires qui ont fait l'objet du contrôle des juridictions financières, celles-ci considèrent qu'il est souhaitable de consolider la relation partenariale entre l'État et les EPCI et de promouvoir des politiques respectueuses des caractéristiques de chaque territoire. Leurs propositions, ne nécessitant pas de nouvelles étapes de décentralisation, peuvent s'inscrire dans le cadre normatif actuel.

⁶ [Conditions d'attribution des logements et plafonds de ressources. \(Articles L 441 à L 441-2-9\)](#)

⁷ Le rapport public annuel 2020 de la Cour a consacré une insertion aux aides personnelles au logement.

⁸ La Cour a adressé au Premier ministre, en octobre 2018, un référé relatif à la mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'État.

i) Il peut, en premier lieu, être envisagé de conditionner les délégations des aides à la pierre au respect d'objectifs définis localement par l'État en matière d'urbanisme, de maîtrise foncière, de mixité sociale et d'engagement financier. Dans ce but, il serait nécessaire de renforcer la capacité de l'État à contrôler la cohérence des stratégies, des orientations et des décisions prises par les collectivités chargées de politiques du logement. Les documents d'urbanisme pourraient prévoir des objectifs relatifs à la mixité sociale, via les opérations de renouvellement urbain ou de construction de logements sociaux par rapport au respect des objectifs portés par l'article 55 de la loi SRU⁹, ou d'évolution des équilibres de peuplement fixés par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017¹⁰ (relogement des ménages du premier quartile de revenus en dehors des quartiers politique de la ville¹¹). Cette cohérence devrait également être vérifiée entre les objectifs de peuplement de chaque EPCI et ceux de l'État en matière de production de logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) pour les ménages les plus modestes. Les situations dans lesquelles un EPCI délégataire souhaiterait fixer, via un PLH ou un PLUi-H, des objectifs de production de logements très sociaux incompatibles avec la situation des ménages de son territoire devraient pouvoir donner lieu à la suspension du PLH ou du PLUi-H jusqu'à la définition d'objectifs plus satisfaisants.

ii) Il pourrait, en deuxième lieu, être envisagé de mobiliser plus fortement les départements sur leur compétence sociale, notamment pour l'octroi et l'orientation des aides du fonds de solidarité pour le logement (FSL) et pour la réponse aux besoins d'hébergement et de droit au logement. Ces collectivités tiendraient un rôle essentiel, aux côtés de l'État, pour mettre en cohérence les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et les PLH intercommunaux, dans un objectif de mixité sociale entre les EPCI qui justifierait le conditionnement des subventions de l'État.

iii) Il pourrait, en troisième lieu, être envisagé des adaptations locales de certains dispositifs fiscaux nationaux. À cet égard, l'expérimentation conduite en Bretagne, sur le fondement du contrat pour l'action publique signé le 8 février 2019 avec le président du conseil régional, présente un intérêt particulier, même si elle n'est pas encore achevée, en ce qu'elle aura permis de définir l'application d'une norme fiscale nationale sur une base concertée localement.

iv) Pourraient également, en quatrième lieu, être promus des dispositifs fiscaux ou budgétaires incitatifs et différenciés dans au moins deux registres.

La premier viserait, dans l'esprit de l'expérimentation bretonne, à territorialiser les dépenses fiscales applicables à un territoire. Après validation par l'État d'un montant plafond dans le territoire d'un EPCI et après avis de l'organe délibérant de l'EPCI, la possibilité, reconsidérée chaque année, de pouvoir bénéficier d'un tel dispositif jusqu'à ce que le budget prévisionnel soit exécuté, devrait être étudiée – l'État conservant la possibilité de réguler localement la dépense en accord avec l'EPCI concerné.

⁹ [Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains \(SRU\)](#)

¹⁰ [Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté](#)

¹¹ En vertu de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, les bailleurs sociaux disposant de patrimoine sur le territoire d'EPCI tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) ou compétents en matière d'habitat et comportant au moins un QPV doivent consacrer au moins 25 % des attributions suivies de baux signés qu'ils réalisent en-dehors des QPV aux demandeurs relevant du premier quartile de revenus et aux personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain. Les bénéficiaires peuvent être des nouveaux entrants ou des locataires en mutation.

Cela suppose, d'une part, que les montants des dépenses autorisées annuellement puissent être connus de manière fiable au niveau national comme local. Cela suppose, d'autre part, qu'il soit possible d'identifier les logements bénéficiaires du dispositif, au-delà de la seule connaissance des contribuables concernés. Si ces conditions étaient réunies, le pilotage de la dépense fiscale dans un cadre territorialisé, sur le fondement de décisions prises localement, permettrait aux acteurs locaux d'agir, au-delà des dépenses budgétaires, sur tous les leviers disponibles, et de dépasser l'implication actuelle des acteurs locaux, essentiellement centrée sur le seul logement social.

La seconde évolution consisterait en une modulation plus marquée des interventions de l'État en faveur des territoires aux politiques les plus intégrées. Le soutien, par exemple, aux EPCI dotés d'un PLUi-H approuvé dans sa totalité par l'État mériterait d'être plus appuyé, sous réserve que la situation de l'EPCI le justifie. De même, la prise en compte d'une série déterminée d'objectifs établis par l'État pourrait conduire à un soutien plus important. Il conviendrait également d'envisager une aide aux EPCI ou aux départements souhaitant se voir déléguer, au sens de la loi de 2004, des compétences en matière d'hébergement, en accompagnant ces transferts par des compensations adaptées.

Enfin, il est indispensable de structurer un système de pilotage de données intégré entre les EPCI, les services déconcentrés de l'État, les CAF et les services fiscaux. La réalisation attendue par l'administration fiscale d'un répertoire unique des logements, via le projet « Gérer mon bien immobilier » (GMBI) est, à cet égard, prometteuse, mais n'interviendra pas avant 2023.

Les politiques du logement ont connu des évolutions sensibles ces 15 dernières années, dans des dynamiques nouvelles qui ne se réduisent pas à des étapes de décentralisation ou de déconcentration. Comme le montrent les constats de terrain faits par les juridictions financières, l'exercice de la délégation, inédit avant 2004, a conduit à la mise en place de modalités coopératives entre des services déconcentrés de l'État historiquement investis de la mise en œuvre de ces politiques dans les territoires et des EPCI qui ont en partie assis leur montée en compétence sur le développement d'outils d'intervention dans le domaine du logement. Aujourd'hui, une nouvelle étape de territorialisation ne peut reposer ni sur la nostalgie d'un retour à un « État tout-puissant », ni sur l'illusion d'une décentralisation intégrale et non différenciée de la politique du logement. Du fait de ces évolutions, la territorialisation des politiques de logement doit privilégier le niveau intercommunal qui semble le plus adéquat pour conduire ces politiques. Mais pour faire de l'EPCI à la fois le cadre de référence et l'acteur central par défaut, l'intercommunalité a besoin d'outils plus performants pour être en mesure de travailler de façon plus efficace avec l'État déconcentré.

Pour y parvenir, il est aujourd'hui indispensable d'optimiser ces outils dans trois directions.

Il importe en premier lieu d'admettre que l'uniformité des règles applicables peut être atténuée par des expérimentations conduites de façon conjointe entre les collectivités et leurs groupements compétents et l'État déconcentré. Il devra, à l'avenir, être considéré que la différenciation des dispositifs est susceptible d'asseoir de nouvelles politiques de logement territorialisées. En ce sens, les perspectives ouvertes par la préparation en cours d'un projet de loi permettant cette différenciation peuvent être prometteuses.

Il est, en deuxième lieu, nécessaire d'intégrer au niveau local les données et les outils relatifs aux dépenses fiscales octroyées aux bailleurs sociaux comme aux particuliers bailleurs en faveur du logement dans une réflexion globale. Cela suppose, on l'a vu, que la dépense puisse être territorialisée. Cela requiert également que la règle fiscale puisse être adaptée sans contrevenir aux normes en vigueur.

En troisième et dernier lieu, il importe de considérer que le développement d'une approche coopérative par les services déconcentrés de l'État ne signifie pas la disparition de leur capacité de contrôle de l'action des collectivités et de leurs groupements. Même territorialisées, les politiques de logement demeureront assises sur des orientations nationales (évolution des aides à la personne, développement de la mixité sociale, objectifs de construction et de réhabilitation, accès au logement des personnes hébergées). Dans l'hypothèse de nouvelles compétences transférées, l'État assumera encore sa responsabilité de dernier ressort, en conservant une capacité d'orientation et de contrôle dans un cadre différencié d'un territoire à l'autre et en s'assurant que les populations des territoires les moins armés pour concevoir et mettre en œuvre de telles approches ne sont pas exclues du bénéfice de la politique nationale.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : (Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature [DGALN] / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages [DHUP], Direction générale des collectivités locales [DGCL]) faire des EPCI le cadre de référence de la conception et de la mise en œuvre de politiques de logement territorialisées ;

Recommandation n° 2 : (DGAL/DHUP, DGCL) prévoir, pour favoriser la mixité sociale, la constitution d'un contingent de logements sociaux au profit des EPCI ;

Recommandation n° 3 : (DGALN/DHUP) 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 concernés ;

Recommandation n° 4 : (DGALN/DHUP) confier aux comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (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° 5 : (DGALN/DHUP, DGCL) 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° 6 : (DGALN/DHUP, Direction générale des finances publiques [DGFIP], DGCL, caisse nationale des allocations familiales [CNAF]) favoriser le partage des données entre les acteurs mettant en œuvre les politiques de logement, et constituer prioritairement un fichier permettant de territorialiser la dépense fiscale en faveur du logement.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹².

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et le ministère concerné.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

¹² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).