

Ecole nationale d'administration

Séminaire d'administration comparée de la promotion « Nelson Mandela » (1999-2001)

L'interministérialité au niveau local :

Analyse comparée du rôle des préfets et des représentants territoriaux de l'Etat en Europe

Groupe 6 : Logement social

SOMMAIRE

INTRODUCTION.. 1

1 Résultats de la mise en œuvre locale de la politique du logement social : diagnostic.. 4

1.1 Le système français conçu pour répondre aux besoins quantitatifs du logement social trouve aujourd'hui ses limites face à la nécessité d'une approche plus locale.. 4

1.1.1 Le système français, très centralisé comparativement aux autres pays européens, présente un bilan quantitatif satisfaisant 4

1.1.1.1 Une politique conçue par l'Etat central 4

1.1.1.2 Les modalités de financement du logement renforcent le rôle de l'Etat central au détriment du niveau local 5

1.1.1.3 Des objectifs quantitatifs atteints. 6

1.1.2 L'apparition de besoins plus qualitatifs nécessite une nouvelle approche 7

1.1.2.1 Des problèmes de logement perdurent 7

1.1.2.2 De nouveaux objectifs ont été mis en avant : droit au logement et mixité sociale 8

1.1.2.3 La nécessité d'une approche moins centralisée et plus interministérielle. 9

1.1.3 L'Etat central ne s'est pas doté des moyens de conduire une telle approche 10

1.1.3.1 L'évaluation des dispositifs est embryonnaire. 10

1.1.3.2 Les remontées d'informations locales sont insuffisamment exploitées. 10

1.1.3.3 L'Etat central n'a que marginalement modifié ses outils. 11

1.2 La mise en œuvre locale de la politique du logement social souffre de l'éclatement des compétences entre les acteurs 11

1.2.1 Le préfet, un chef de file aux marges de manœuvre restreintes dans le domaine du logement social 12

1.2.1.1 Un acteur théoriquement dominant 12

1.2.1.2 Une mobilisation des services difficile en pratique. 13

1.2.1.3 Un pouvoir d'intervention limité vis-à-vis des autres acteurs. 14

1.2.2 Dans la mise en œuvre de la politique du logement social, les collectivités locales s'avèrent incontournables. 15

1.2.2.1 Les compétences propres des collectivités locales sur le logement sont mineures 15

1.2.2.2 Les compétences indirectes des collectivités locales ont une influence déterminante sur la mise en œuvre de la politique du logement social. 16

1.2.2.3 Les collectivités locales pallient le manque de flexibilité de l'Etat local par la souplesse de leurs instruments. 17

1.2.3 Un émiettement des acteurs à logiques propres. 18

1.2.3.1 Une constellation d'opérateurs aux statuts juridiques divers. 18

1.2.3.2 La coexistence de logiques patrimoniales et de logiques de peuplement 19

1.2.3.3 Un partage des tâches de plus en plus confus. 20

1.3 Une mise en cohérence interministérielle et interinstitutionnelle qui ne remédie qu'imparfaitement à l'émiettement des acteurs. 21

1.3.1 Les motifs d'une coordination de la politique du logement au niveau local 21

- 1.3.1.1 Associer l'ensemble des acteurs par la contractualisation. 21
- 1.3.1.2 Une interministérialité croissante. 22
- 1.3.1.3 Gérer la complexité des outils. 23
- 1.3.2 Les dispositifs en place. 24
- 1.3.2.1 Les dispositifs de gestion de la demande. 24
- 1.3.2.2 L'hébergement d'urgence. 24
- 1.3.2.3 Les instances de coordination de l'offre. 25
- 1.3.3 Le semi-échec des mécanismes de mise en cohérence. 25
- 1.3.3.1 Des aspects positifs indéniables. 25
- 1.3.3.2 Les déficiences de l'interministérialité. 26
- 1.3.3.3 Les effets pervers d'une contractualisation inadaptée. 27

2 La mise en place d'une véritable politique de l'habitat.. 28

- 2.1 Un Etat fort au plan local.. 28
 - 2.1.1 L'inadaptation d'une décentralisation totale à la situation française actuelle 28
 - 2.1.2 Le renforcement de l'Etat local passe par la mise en place d'un pôle de compétence interministériel unique dans le domaine du logement social 29
 - 2.1.3 La refondation des relations entre Etat central et Etat déconcentré doit permettre d'ouvrir des possibilités de dérogations au plan local 31
 - 2.1.3.1 Un Etat central stratège. 31
 - 2.1.3.2 Des marges de manœuvre élargies au niveau de l'Etat local 31
 - 2.1.3.3 Une évaluation renforcée. 33
- 2.2 Pour une contractualisation simplifiée et renforcée : l'instauration d'un partenariat de gestion.. 36
 - 2.2.1 Le besoin d'une approche de contractualisation globale. 36
 - 2.2.2 Les principes d'une contractualisation renouvelée. 37
 - 2.2.2.1 Le territoire pertinent 37
 - 2.2.2.2 Les acteurs de la contractualisation autour du PLH.. 39
 - 2.2.2.3 Les thèmes abordés par la contractualisation : il faut élargir le champ du PLH 39
 - 2.2.3 Une force juridique renforcée. 40
 - 2.2.4 Le cas particulier de la région Ile-de-France. 41
 - 2.2.5 Exemple d'application des propositions : le cas du Bas-Rhin. 43
- 2.3 Une politique locale du logement social au service du bénéficiaire.. 43
 - 2.3.1. Le volet construction. 44
 - 2.3.1.1. Des objectifs de constructions neuves adaptés. 44
 - 2.3.1.2. Favoriser l'action dans les centres anciens. 44
 - 2.3.1.3. La conception en commun des opérations de démolition-reconstruction. 45
 - 2.3.1.4. L'instillation d'une dose de concurrence. 46
 - 2.3.2. La gestion de la demande. 46
 - 2.3.2.1. La mise en place d'un dossier unique au niveau de l'agglomération. 46
 - 2.3.2.2. Vers plus d'objectivité : le système de points. 47
 - 2.3.3. La gestion sociale. 48
 - 2.3.3.1. Traiter plus efficacement l'urgence. 48
 - 2.3.3.2. La clarification de la mission d'accompagnement social 48
 - 2.3.4. La participation des usagers. 49

Conclusion.. 51

INTRODUCTION

Le projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains en cours d'examen au Parlement et les débats auxquels il a donné lieu dans les deux chambres ont mis en lumière les principaux obstacles rencontrés dans la conduite de la politique du logement social : d'une part, l'absence d'accord quant au champ de cette politique et, d'autre part, la nécessité d'une approche interministérielle – le projet de loi ayant été présenté conjointement par le ministre de l'Équipement, le secrétaire d'État au Logement et le ministre délégué à la Ville.

Le terme de logement social occupe une large place dans l'imaginaire collectif. Il évoque bien souvent les seules habitations à loyer modéré (HLM) et est associé à la vision d'immenses barres, plus ou moins délabrées, où les conditions de vie sont difficiles. Et pourtant, il ne faut pas oublier que les HLM, c'est avant tout l'attribution annuelle de dizaines de milliers de logements confortables à des loyers abordables. De plus, les « cités » ne constituent que la moitié du parc HLM et de nombreux organismes ont développé un parc de logements individuels. La réalité locale du logement social dépasse le seul monde des HLM et recouvre également le vaste parc privé conventionné, les opérations de réhabilitation, les interventions des entreprises et de nombreuses associations ou encore l'hébergement d'urgence des plus démunis.

La notion de logement social doit donc être précisée. L'article L. 411-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) définit les HLM comme des « habitations collectives ou individuelles, urbaines ou rurales, répondant aux caractéristiques techniques et de prix de revient déterminées par décision administrative et destinées aux personnes et aux familles de ressources modestes ».

Mais la définition du logement social est elle plus large et repose sur trois critères essentiels : l'accès à un logement – ce qui le distingue de l'hébergement des personnes sans abri –, le respect de critères de ressources et l'aide des pouvoirs publics. Dès lors, le logement social peut être entendu comme : le logement qui bénéficie, pour sa construction ou son entretien, de l'aide directe ou indirecte des pouvoirs publics – État et collectivités territoriales – et qui vise explicitement à loger les personnes à revenus modestes moyennant un loyer compatible avec leurs ressources.

Le logement social est une politique relativement récente des pouvoirs publics. Jusqu'en 1945, le respect du droit de propriété constituait une contrainte forte et les gouvernements considéraient que la satisfaction des besoins en logement de la population relevait avant tout de la responsabilité des propriétaires privés. C'est seulement à compter des années 1950 que l'État a commencé à intervenir dans le domaine du logement social. Cette politique publique a été progressivement conçue comme une expression de la solidarité nationale : l'État intervenait pour garantir l'équité et l'efficacité dans l'allocation de ce bien rare et spécifique qu'est le « produit » habitat en raison de l'investissement qu'il représente et du décalage existant entre l'observation des besoins et la réalisation des réponses à apporter et de sa longévité.

Cette politique a connu différentes étapes. Dans la période qui a suivi la seconde guerre mondiale, l'État a centré sa politique sur la construction afin de répondre à la pénurie de logements. La crise économique a fait apparaître les limites de cette philosophie : le logement social, conçu comme l'une des étapes d'une trajectoire résidentielle, s'est heurté à la précarisation croissante des salariés et à la constitution progressive de quartiers défavorisés. La loi Barre du 3 janvier 1977 a marqué une première rupture importante en réorientant les crédits publics vers les aides à la personne. Pendant les années 1980, la dimension sociale du logement s'est progressivement renforcée. Cette évolution a été consacrée par la reconnaissance explicite du droit au logement dans la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, puis par la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson. Dans les années 1990, le législateur a renforcé cette notion de droit au logement à l'occasion du vote de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. L'objectif affiché aujourd'hui est de faire évoluer le droit au logement vers un droit à l'habitat, non seulement décent, mais également non stigmatisant.

Un glissement sémantique résume cette évolution : plus qu'une politique du logement social, le législateur souhaite aujourd'hui une politique sociale du logement. Il ne se contente plus de traiter du logement social au sens strict, principalement à travers les HLM, mais développe une approche

globale de la politique du logement, ce qui implique des actions nouvelles : réhabilitation du parc social de fait, solvabilisation des plus démunis, attention portée aux « accessoires du logement » que sont l'eau, l'électricité ou le téléphone.

Le logement n'est donc plus conçu de façon isolée, mais se situe au confluent de plusieurs politiques publiques : politique de la ville, aménagement du territoire, insertion sociale, intégration, santé publique, sécurité.

La diversité des marchés immobiliers locaux et l'hétérogénéité croissante des besoins, d'une part, et la nécessité de conduire des politiques fines, souvent à l'échelle d'un quartier, d'autre part, disqualifient de plus en plus les dispositifs gérés exclusivement depuis les administrations centrales. Pour s'adapter à cette complexité croissante, l'action en faveur du logement social nécessite une approche interministérielle globale et l'affirmation d'une véritable politique locale de l'habitat. Ce constat conduit naturellement à s'interroger sur le rôle du préfet, responsable de la mise en œuvre de l'ensemble des politiques étatiques au niveau local, et sur la répartition pertinente des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Les critiques adressées au système actuel soulignent le besoin d'outils mieux adaptés. Dans cette perspective, l'étude des pratiques de nos principaux partenaires de l'Union européenne est utile pour dégager des solutions.

Si dans l'ensemble des pays européens, le principe d'une intervention publique en matière de logement est accepté par tous, trois modèles principaux peuvent être distingués en ce qui concerne la répartition des compétences :

- le modèle centralisé avec déconcentration des compétences a été choisi par des pays de taille moyenne, comme le Portugal, la Grèce ou l'Irlande : les politiques sont définies au niveau national et appliquées sans adaptation au niveau local. Le système britannique, alliant centralisation complète et libre jeu du marché, occupe une place particulière ;
- le modèle semi-décentralisé a été retenu par des pays fédéraux comme l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, mais aussi par les Pays-Bas et le Danemark ; l'Etat central fixe les grandes orientations, notamment financières, mais les collectivités territoriales – surtout les communes – définissent de véritables politiques locales de l'habitat ;
- le modèle totalement décentralisé n'a été choisi en Europe que par la Belgique.

Au regard de ces trois modèles, la France occupe une place singulière. Elle a maintenu la centralisation de cette politique, mais un partenariat de fait s'est instauré avec les collectivités territoriales. Ceci a engendré un système ambigu où le niveau central continue à piloter tout en développant une approche partenariale et une co-administration de fait avec les collectivités locales.

Aujourd'hui, ce système rencontre certaines limites. L'imbrication des compétences, la multiplication des dispositifs, mais aussi les différences de culture et d'approche au sein même de l'Etat local, conduisent à un pilotage des politiques publiques insuffisant au niveau local. C'est d'abord le diagnostic approfondi de ces difficultés que ce rapport entend conduire : la capacité à atteindre les objectifs fixés par le législateur, la répartition des rôles entre les différents acteurs et l'efficacité des dispositifs de coordination.

Une décentralisation pure et simple de la compétence en matière de logement social a été étudiée dans le cadre de ce rapport, mais n'est pas apparue pertinente dans le cadre français. Une autre solution semble préférable à tous égards qui consisterait en :

- un renforcement de l'Etat au plan local autour d'un pôle interministériel renforcé,
- une négociation locale sur la base d'un diagnostic partagé par tous les acteurs,
- un engagement des partenaires concrétisé dans un véritable contrat à l'échelle intercommunale,
- un pouvoir d'appréciation et d'adaptation accru permettant de déroger au cadre national en fonction des besoins locaux dans le cadre de ce contrat,
- et une mise en place d'un système d'évaluation permettant de mesurer l'efficacité des actions entreprises.

1 Résultats de la mise en œuvre locale de la politique du logement social : diagnostic

Alors que les objectifs de la politique locale du logement social ont évolué, la France n'a pas réformé en profondeur ses dispositifs, à la différence de ses principaux voisins européens. Dans le même temps, les limites d'une politique publique centralisée ont conduit à une co-administration de fait entre l'Etat et ses partenaires locaux, sans que pour autant la répartition des rôles ait été revue. La politique territoriale de l'habitat doit aujourd'hui répondre à trois défis : la multiplication des acteurs, l'éclatement du processus de contractualisation et une interministérialité croissante.

1.1 Le système français conçu pour répondre aux besoins quantitatifs du logement social trouve aujourd'hui ses limites face à la nécessité d'une approche plus locale

Dans l'après-guerre, la nécessité de répondre à la demande massive de logements, résultant des destructions et de la croissance démographique, a conduit à une intervention forte de l'Etat central. Au regard des objectifs initiaux, principalement quantitatifs, qui lui avaient été impartis, le modèle français a été globalement efficace. Mais au fur et à mesure que les besoins locaux et les enjeux fixés par le législateur ont évolué, la seule approche en termes de construction et de solvabilisation s'est révélée insuffisante pour assurer la mise en œuvre concrète du droit au logement et la préservation de la mixité sociale. Le pilotage central éprouve des difficultés à répondre à la nécessité d'une approche territorialisée plus fine.

1.1.1 Le système français, très centralisé comparativement aux autres pays européens, présente un bilan quantitatif satisfaisant

La politique du logement social, contrairement à l'urbanisme, n'a pas été décentralisée en 1983, afin de préserver la solidarité nationale et de pouvoir disposer d'un outil de relance macroéconomique par les commandes au secteur du bâtiment. Le système n'a pas connu depuis de transformation fondamentale, contrairement à la plupart des pays européens qui ont décentralisé la compétence logement et évolué vers un système plus libéral.

1.1.1.1 Une politique conçue par l'Etat central

La conception de la politique du logement social relève en France de l'Etat central qui en définit les objectifs et réglemente les outils de mise en œuvre.

Contrairement à la plupart des pays européens, les objectifs quantitatifs sont fixés au niveau central. En dépit des évolutions récentes, l'administration centrale encourage la construction par le biais de sa circulaire annuelle de programmation ; les services déconcentrés sont vivement incités à consommer au maximum leurs crédits construction. Dans les autres pays européens, seules les orientations générales de la politique du logement sont définies au niveau national, les objectifs chiffrés relevant du niveau local. En Espagne, le plan quadriennal fixe un cadre national au sein duquel chaque région autonome choisit les priorités qu'elle retiendra. La Generalitat de Catalogne a ainsi décidé de porter ses efforts sur le logement des jeunes. Seul le Royaume-Uni détermine les objectifs annuels et les programmes spécifiques au niveau central via une agence centrale, la housing corporation, qui pilote l'action des huit antennes régionales.

De plus, l'Etat central français encadre avec précision les modalités de mise en œuvre de sa politique du logement social. La réglementation nationale extrêmement détaillée porte aussi bien sur les normes de construction des logements que sur les modalités d'organisation et les règles de gestion financière des bailleurs sociaux. En outre, la construction et la gestion de logements sociaux ne sont ouvertes qu'aux organismes HLM et d'une façon plus limitée à certaines associations, ce qui favorise un encadrement étroit par l'Etat et une gestion au niveau national, encore renforcés par l'existence de puissantes fédérations nationales (union nationale de fédérations des offices HLM, fédération nationale des PACT-ARIM)[1].

1.1.1.2 Les modalités de financement du logement renforcent le rôle de l'Etat central au détriment du niveau local

Le poids de l'Etat dans la politique du logement social est conforté par l'importance des financements qu'il y consacre. Les aides publiques au logement atteignent 192 Mds F en 2000[2], dont 126 issues directement de l'Etat, soit près de 75% du total des aides[3]. Les autres financeurs sont les régimes sociaux pour les aides au logement (41,2 Mds F) et les employeurs par le biais du 1% logement[4] (25 Mds F). La dotation correspondant aux aides à l'amélioration de l'habitat privé est gérée par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). La Caisse des dépôts et consignations (CDC) octroie les prêts à la construction et à la réhabilitation à partir des encours des livrets A. Le ministère du Logement conserve une maîtrise assez large des financements, même de ceux qui ne relèvent pas du budget de l'Etat ; à titre d'exemple, les fonds 1% financent pour partie les aides au logement par ponction directe de l'Etat, l'autre partie étant utilisée de façon conventionnelle à travers des aides aux salariés. Les collectivités locales n'interviennent dans le financement que de façon marginale (6 Mds F).

Les aides sont elles aussi définies au niveau national. Les aides à la personne[5] sont octroyées selon des barèmes nationaux d'attribution, qui ne prennent en compte les différences locales de coût du logement que par un zonage grossier. En matière d'aides à la pierre, les modalités (taux et durée des prêts, montant des subventions, plafonds de ressources et de loyer) sont définies par une réglementation nationale uniforme. Enfin, les aides fiscales consistent en des réductions de TVA ou de l'impôt sur le revenu indépendantes de la situation locale.

Dans les autres pays européens, les aides à la personne sont déterminées au niveau national dans un souci d'équité. En revanche, les autres aides sont en général arrêtées au niveau local. En Allemagne, chaque Land établit à la fois ses aides à la pierre et les avantages fiscaux liés au logement. Même au Royaume-Uni, l'housing corporation octroie des aides à la pierre différentes selon les régions.

En outre, la part des aides non modulables localement tend à se renforcer. Les dépenses fiscales se sont accrues et sont estimées à 61 Mds F dans le PLF 2000[6]. Les aides à la personne, qui ont connu une montée en puissance depuis la loi Barre de 1977, sont ainsi passées de 53 Mds F en 1991 à 77 Mds F en 1998 au détriment des aides à la pierre[7]. Seul le Royaume-Uni a connu un tel accroissement des aides à la personne (housing benefit) en raison de la hausse des loyers. A l'inverse, les Pays-Bas concentrent davantage les aides à la personne sur une population démunie, ce qui en limite le coût. Quant aux aides à la pierre, elles ont été moins réduites chez nos partenaires européens qu'en France.

1.1.1.3 Des objectifs quantitatifs atteints

Le dispositif français a répondu efficacement à l'insuffisance généralisée du nombre de logements décents et à leur coût élevé pour les ménages, qui constituaient les défis majeurs des décennies 50 à 80. Le système centralisé français a été conçu pour répondre à ces enjeux. Le parc de logements sociaux ainsi construits et le dispositif d'aides personnelles au logement constituent encore le socle de la politique du logement actuelle.

La France a tout d'abord construit un parc social important avec 3.925.000[8] logements sociaux qui représentent 17 % des résidences principales. L'importance de ce parc situe la France dans la moyenne européenne[9] mais la pertinence de cette comparaison doit être nuancée en raison des fortes différences d'approches entre pays européens[10]. Le parc français, constitué pour moitié de logements construits entre 1963 et 1977, est relativement récent. Les normes imposées ont assuré une bonne qualité de logements, au sens de l'INSEE[11] ; seuls 36.000 logements sociaux sont sans confort, soit moins de 1% du parc[12].

Ce parc locatif est un gage de pérennité remarquable. En Allemagne par exemple, où la politique a principalement consisté en un conventionnement temporaire de logements privés, on assiste aujourd'hui à un épuisement progressif du parc. Quant à l'Espagne, le choix d'une politique du

logement orientée vers l'accès à la propriété suppose d'entretenir le rythme de la construction sous peine de voir chuter le nombre de logements sociaux.

En matière de solvabilisation des ménages, les aides au logement ont permis d'améliorer la situation des ménages les plus pauvres. Ils sont d'ailleurs perçus par leurs bénéficiaires comme un droit acquis ayant le caractère de minimum social. 26% des ménages français touchent une aide à la personne, ce qui est le pourcentage le plus élevé en Europe. Ces aides permettent d'abaisser significativement le taux d'effort des ménages pour le logement.

Taux d'effort des ménages :

1996

Taux d'effort brut[13]

Taux d'effort net

Locataires

19,6%

15,9%

Dont Locataires HLM

17,3%

12,1%

Dont Locataires du parc privé (depuis 1948)

21,9%

19,4%

Accédants

18,8%

17,8%

Le système français centralisé a donc bien répondu aux objectifs initiaux pour lesquels il avait été mis en place : construire le nombre de logements nécessaires et en faciliter l'accès pour les ménages modestes.

1.1.1.4 L'apparition de besoins plus qualitatifs nécessite une nouvelle approche

De nouveaux objectifs ont été assignés à la politique du logement social. Plus qualitatifs, ils ont fait apparaître les limites d'une politique publique centralisée.

1.1.1.5 Des problèmes de logement perdurent

Le nombre de logements sociaux et le montant des aides ne doivent pas cacher le fait qu'une frange de la population ne dispose pas d'un logement pérenne remplissant les normes minimales de confort. L'évaluation des besoins est malaisée. Le cinquième rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées[14] indique que 35.000 personnes vivraient en centre d'hébergement, 550.000 en hôtels ou meublés, 45.000 dans un abri de fortune. 100.000 habiteraient chez des tiers faute de pouvoir accéder à un logement autonome.

Destiné à l'origine aux classes moyennes et encore accessible à 75% de la population en fonction des plafonds de revenus, le parc HLM a accueilli progressivement les plus démunis. En 1996, 33% des locataires se situaient dans le premier quartile de revenus, contre 12% en 1973[15]. Malgré cette évolution, le parc social est loin de répondre au problème du logement des plus défavorisés. Les ménages les plus pauvres sont davantage logés dans le parc locatif privé[16]. Le secteur HLM joue ainsi imparfaitement son rôle d'accès à un premier logement peu onéreux. La durée d'attente[17] pour obtenir un logement social peut atteindre plusieurs années dans certaines zones recherchées. Dans le même temps, on constate au contraire un taux de vacance des logements qui va croissant dans les quartiers les plus dégradés.

En effet, la construction de grandes barres dans les années 50 a généré des problèmes sociaux importants : la cité des Quatre-Mille à la Courneuve, les Minguettes à Vaulx-en-Velin ou les Camélias à Saint-Denis de la Réunion[18] ont acquis une triste notoriété. Ces ensembles devenus peu attractifs ont concentré des populations en grande difficulté et souvent originaires de l'immigration[19]. Mal conçus dès l'origine (problèmes d'isolation acoustique, uniformité architecturale), ils se sont dégradés très rapidement. Situés à la périphérie des villes, ils sont souvent complètement coupés du centre ville par l'absence de desserte routière ou de transports en commun ; loin des zones d'emploi, le taux de chômage y est largement supérieur à la moyenne. L'insécurité y est vivement ressentie et enclenche un cercle vicieux de l'exclusion, les services de proximité quittant ces quartiers. Ces ensembles désertés par les locataires les plus aisés grèvent les budgets des organismes HLM. La vacance a tendance à s'accroître. Elle atteint 3% en 1998 et reste très concentrée (un quart des logements vacants se trouvent dans 1,5% du parc). La gestion des attributions de logements s'en ressent, les bailleurs sociaux hésitant à accepter des familles dites difficiles, c'est-à-dire bien souvent immigrées, de crainte de vider les « cages d'escalier ». Cette attitude entretient la constitution de quartiers en difficulté – les plus mal localisés, les plus mal desservis en équipements et moyens de transport - où se regroupent les étrangers et les familles sur le point de perdre leur logement.

Pour importants que soient ces problèmes, ils doivent cependant être ramenés à leur juste mesure. Ils ne concernent qu'une faible partie du parc HLM. 15 % seulement du parc est situé dans des quartiers faisant l'objet d'actions dans le cadre de la politique de la ville.

Enfin, si le parc social remplit les normes de confort, il n'en est pas de même d'une part importante de logements du parc privé : les logements inconfortables recensés par l'INSEE en 1996 sont au nombre de 930.000 dans le parc privé. Les locataires d'un « parc social de fait » ne bénéficient pas des avantages du parc public en termes de contrôle de qualité et de modération de loyers. Les « marchands de sommeil », très présents en région parisienne et dans certaines grandes villes, pratiquent des loyers prohibitifs, tirant profit de l'impossibilité pour une population cumulant souvent des handicaps d'accéder rapidement à un logement social.

1.1.1.6 De nouveaux objectifs ont été mis en avant : droit au logement et mixité sociale

En réaction à ces nouveaux problèmes, des objectifs plus qualitatifs ont été assignés à la politique du logement à partir des années 80 et surtout 90 : le droit au logement et la mixité sociale. La loi du 31 mai 1990 relative au droit au logement affirme que « toute personne 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, dans les conditions fixées par la présente loi pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir ». Le Conseil constitutionnel[20] a reconnu le droit à un logement décent comme un objectif de niveau constitutionnel.

Pour autant, le droit au logement n'a pas fait l'objet d'une définition précise ni de la fixation d'objectifs de second rang clairs (augmenter l'offre de logements sociaux, systématiser le passage de l'hébergement d'urgence à un logement pérenne, etc.). La notion de mixité sociale est également imprécise. Le niveau territorial concerné (l'agglomération, la commune, le quartier, la cage d'escalier ?), les critères sociaux à retenir (revenus, difficulté d'insertion, origine ethnique ?), le rôle du parc privé par rapport au parc public, etc. n'ont jamais été clairement explicités. La loi Besson fait ainsi référence à la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune au logement des personnes et familles défavorisées ». Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) privilégie une approche de la mixité fondée sur une meilleure répartition des logements sociaux entre communes d'une agglomération.

Ces objectifs peuvent de plus s'avérer contradictoires. Les bailleurs sociaux considèrent que la mixité sociale passe par l'installation de populations plus aisées, au détriment de l'accès des plus démunis aux logements sociaux.

Ces objectifs sont diversement partagés par les autres pays européens. Le droit au logement est inscrit dans la constitution espagnole[21] ; mais il s'exprime par une politique d'accession sociale à la propriété, en particulier en direction des jeunes couples. La mixité sociale correspond au Royaume-Uni à l'objectif de « développement équilibré des communautés » qui privilégie le regroupement par communauté ethnique au sein d'un quartier, ce que l'approche française cherche à éviter.

1.1.1.7 La nécessité d'une approche moins centralisée et plus interministérielle

La réponse aux nouveaux problèmes du logement social et la mise en œuvre des objectifs impartis par le législateur nécessiteraient une politique publique moins centralisée. La politique du logement social reste encore trop marquée par des instruments insuffisamment modulés localement. L'extrême diversité des problèmes nécessite de plus en plus une logique territoriale. Des causes diverses peuvent être à l'origine du malaise d'un quartier : problèmes de réhabilitation, présence de familles difficiles, disparition des services publics de proximité, etc. Les réponses à apporter ne seront pas toujours identiques. De même, en ce qui concerne la mixité sociale, le diagnostic sera différent selon les situations locales. A Lille, le parc social est déjà massivement occupé par des ménages très en dessous du plafond de ressources réglementaire ; l'effort doit donc porter sur l'implantation de familles plus aisées. A Rennes au contraire, il faut tenter d'ouvrir plus largement le logement social aux populations en difficulté.

Par ailleurs, les populations qui n'ont pas accès à un logement cumulent en général des difficultés d'insertion sociale à des problèmes de revenus. Les aides personnelles ne peuvent régler qu'une partie des obstacles à l'accès à un logement. Une approche individualisée est nécessaire pour résoudre les problèmes au fond. Un système centralisé n'est par nature pas conçu pour faire de la « dentelle sociale ».

La mise en œuvre de ces nouveaux objectifs exige également une approche beaucoup plus interministérielle. Le droit au logement comme la mixité sociale posent le problème de l'intégration dans la société et requièrent donc plus qu'une simple action sur le logement. Il s'agit de mobiliser plus largement la politique de la ville, l'aménagement du territoire, la politique de l'emploi, etc.[22] Faire accéder les personnes les plus en difficulté à un logement pérenne et salubre implique un accompagnement social de ces personnes et un suivi sanitaire des logements.

1.1.2 L'Etat central ne s'est pas doté des moyens de conduire une telle approche

Les dispositifs d'évaluation ou de concertation entre l'échelon central et le niveau local font aujourd'hui globalement défaut, alors qu'ils auraient permis une adaptation progressive du système français.

1.1.2.1 L'évaluation des dispositifs est embryonnaire

La France a souvent mis l'accent plus sur le contrôle du respect de la législation que sur l'évaluation des politiques menées. Le résultat des contrôles est par ailleurs peu exploité pour modifier certaines pratiques. Le contrôle des bailleurs sociaux est assuré à la fois par la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et partiellement par les chambres régionales des comptes. Ces dernières exercent essentiellement un contrôle de régularité des comptes. La MILOS, créée en 1993, contrôle l'ensemble des organismes de logement social. Les répercussions restent néanmoins limitées. Un organisme HLM dont le contrôle a révélé qu'il était en difficulté financière peut néanmoins continuer à recevoir des prêts publics à la construction. Les synthèses des observations de la MILOS semblent peu exploitées.

En Grande-Bretagne au contraire, l'accent est mis sur l'évaluation plutôt que sur le contrôle, dans un souci prioritaire d'efficacité des services rendus par la politique de logement social. Le système d'évaluation, très complet, repose sur la notion de *best value for money*. Chaque collectivité locale établit un plan annuel déterminant ses objectifs de performance et lance des appels d'offre. Les housing associations ou les registered social landlords, qui sont les organismes constructeurs ou gestionnaires du logement social, répondent à des questionnaires détaillés pour que les collectivités évaluent leurs résultats[23].

La prise de conscience de l'intérêt de l'évaluation est assez récente au ministère français du logement et encore inégalement partagée. Une première tentative a concerné la politique de réhabilitation en 1992 sous l'égide du commissariat général du Plan ; elle a révélé de grandes lacunes dans les informations mobilisables. Depuis, la DGUHC a conduit quelques évaluations ponctuelles. Un bilan de la loi relative à la mise en œuvre du droit au logement a ainsi été établi en 1998. Ces évaluations sont menées en envoyant des questionnaires aux DDE, qui sont d'un traitement assez lourd. Il ne s'agit d'ailleurs que de la première étape d'une évaluation. On cherche seulement à savoir si les dispositifs prévus ont été mis en place localement ; ni l'impact des dispositifs sur le droit au logement et la mixité

sociale, ni l'analyse des résultats au regard des coûts ne sont appréciés. L'évaluation ne permet pas d'étudier l'efficacité (capacité à atteindre les objectifs) ou l'efficience des programmes (coûts des mesures).

1.1.2.2 Les remontées d'informations locales sont insuffisamment exploitées

La définition des enveloppes de crédits déléguées au niveau local tient insuffisamment compte des besoins locaux. En matière d'aide à la pierre, le calcul des montants est effectué par les chargés de mission territoriaux de la DGUHC à partir des prévisions de l'INSEE sur l'accroissement du nombre de ménages. Une correction est certes apportée à partir des demandes des DRE. Cette faible prise en compte de la réalité locale dans l'allocation des financements explique en partie[24] la sous-utilisation importante des crédits[25]. En Seine-Saint-Denis, le nombre de PLA est passé en trois ans de 2.500 à 1.000 sans changement de l'enveloppe annuelle de crédits. Dans les autres pays européens, la prise en compte des besoins locaux est apparue plus effective. En Allemagne, les communes font des propositions aux Länder pour la fixation des aides lors du Landeswohnungsbauprogramm (programme de construction de logements du Land[26]).

L'administration centrale exploite peu les études des services déconcentrés, qui amélioreraient pourtant la connaissance de la mise en œuvre locale des programmes. Les services déconcentrés reçoivent des enveloppes de crédit pour mener des études[27] et peuvent avoir recours aux centres d'études techniques de l'équipement (CETE)[28] ou à des bureaux d'étude privés. Jusqu'à présent, le niveau central octroyait ces crédits sans en connaître leur utilisation. La DGUHC a commencé à remédier à ces lacunes et a conçu des premiers guides méthodologiques pour aider les DDE dans ce travail d'évaluation.

1.1.2.3 L'Etat central n'a que marginalement modifié ses outils

Dès lors, faute d'une évaluation réelle de l'efficacité de ses outils, l'Etat n'opère pas une remise à plat de ses dispositifs pour répondre aux nouveaux objectifs qu'il s'est fixé et qu'il peine à atteindre. La correction des outils actuels ne se fait qu'à la marge.

La réforme du PLUS illustre assez bien ces travers. Elle constitue certes un progrès important, en remplaçant l'ancien prêt PLA pour tenter d'endiguer la chute de la construction neuve en offrant des conditions financières plus favorables ; le PLUS vise également à soutenir la mixité sociale[29]. Cette réforme ne repose donc que sur un aménagement à la marge d'un instrument qui reste centralisé et peu adapté aux marchés fonciers locaux. Dans certains départements le PLUS est peu incitatif alors que dans d'autres zones il nourrit des effets d'aubaine.

Un pilotage fin des services déconcentrés s'avérant difficile faute des outils d'évaluation nécessaire, l'Etat central laisse encore une part importante à des réglementations nationales contraignantes pour s'efforcer d'atteindre ses objectifs. L'obligation uniforme prévue dans le projet de loi SRU d'un minimum de 20% de logements sociaux pour les communes de plus 3.500 habitants dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants traduit cette réticence de l'Etat central à privilégier une véritable approche locale en matière de mixité sociale.

1.2 La mise en œuvre locale de la politique du logement social souffre de l'éclatement des compétences entre les acteurs

Le logement social n'a pas fait l'objet, lors des lois de décentralisation, d'un transfert de compétences en direction des collectivités locales : l'Etat reste donc chef de file dans la définition et la mise en œuvre de cette politique. L'implication croissante des collectivités locales a cependant conduit à une fragmentation de fait : l'absence de décentralisation formelle recouvre donc une cogestion de la politique du logement social par de nombreux acteurs.

1.2.1 Le préfet, un chef de file aux marges de manœuvre restreintes dans le domaine du logement social

Le préfet, qui constitue une spécificité française, dispose en théorie de pouvoirs étendus ; ses moyens s'avèrent difficiles à mobiliser et leur utilisation est souvent limitée par sa dépendance vis-à-vis des autres acteurs.

1.2.1.1 Un acteur théoriquement dominant

Le préfet bénéficie d'une légitimité incontestable pour intervenir dans le domaine du logement social. Garant de la solidarité nationale au nom de l'Etat, il doit veiller à ce que le logement des plus défavorisés soit assuré équitablement sur tout le territoire. Les acteurs locaux reconnaissent le caractère indispensable de l'action du préfet. Ses compétences en la matière sont nombreuses : hébergement d'urgence, logement temporaire, participation financière à tous les projets de construction ou de réhabilitation de logements sociaux et attribution des logements sociaux aux plus défavorisés. Le logement a en outre des répercussions fortes sur des politiques relevant de compétences-clés du préfet, comme l'ordre public (problèmes de banlieues) ou la sécurité sanitaire (insalubrité des logements, saturnisme).

Sa légitimité dans la mise en œuvre de la politique du logement social ne rencontre pas en France de véritable contestation. Pourtant, dans les pays étrangers, ce relais de l'Etat central dans les collectivités locales n'a pas le rôle constaté en France, soit parce que le préfet n'a pas d'équivalent, soit parce qu'il n'a pas de compétences importantes en matière de logement. En Grande-Bretagne, c'est un organisme gouvernemental au niveau central, la housing corporation, qui reçoit les crédits du Department of Environment, définit les programmes prioritaires et répond aux demandes de financement des organismes logeurs, les housing associations. En Italie, la définition du cadre normatif de la politique du logement est du ressort de l'Etat central ; mais, bien que l'Etat dispose d'un commissaire du Gouvernement dans chaque région, la mise en œuvre de cette politique est confiée aux régions.

Le préfet français n'a pas d'influence directe sur la construction ou l'attribution de logements mais possède de nombreux outils pour orienter les autres acteurs, dans le sens des objectifs de l'Etat. Il peut ainsi agir sur toute la chaîne du logement : hébergement d'urgence, offre de logements sociaux publics et privés, attribution de logements HLM. Il dispose d'aides financières incitatives et de pouvoirs de contrainte essentiellement de dernier ressort, en cas de défaillance des autres acteurs locaux. Les lois récentes ont tendance à renforcer ces pouvoirs.

Dispositifs incitatifs[30] :

- l'attribution de prêts à la construction et à la réhabilitation de logements HLM est décidée localement par la DDE pour les primes et par la CDC pour les prêts. L'attribution de ces aides à la pierre ouvre droit au contingent préfectoral de réservation sur les logements ainsi financés.
- les aides à la réhabilitation du parc privé (aides de l'ANAH, primes à l'amélioration de l'habitat) sont distribuées par la DDE et ont pour contrepartie le conventionnement des logements. Ceci permet de les réserver à des locataires aux ressources limitées.
- le préfet distribue des aides d'urgence pour l'accès ou le maintien dans un logement, sur la base de critères définis localement : fonds départemental d'aide aux jeunes (FDAJ), géré par les DDASS, aides de la commission d'action sociale d'urgence (CASU).
- le préfet, par l'intermédiaire des DDASS distribue l'aide au logement temporaire (ALT), versée aux organismes proposant ces logements et agréés par le préfet.

Pouvoirs de contrainte :

- pouvoir de substitution pour la construction de logements sociaux : le projet de loi SRU permettrait au préfet de se substituer aux communes de plus de 3.500 habitants situées dans une agglomération de plus de 50.000 habitants, n'atteignant pas le seuil de 20% de logements sociaux et refusant de s'engager dans un plan de rattrapage. Le préfet pourrait charger un organisme de construire des logements sociaux, sans que la commune puisse refuser le permis de construire. La subvention foncière versée serait mise à la charge de la commune.
- réquisition de logements vacants : depuis la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, le préfet peut réquisitionner et confier temporairement à un attributaire un logement vacant depuis plus de 18 mois et possédé par une personne morale, dans les zones où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande.
- arrêté d'insalubrité (Code de la santé publique, article L-26) : le préfet constate l'insalubrité d'un logement par arrêté, pris sur proposition de la DDASS, ce qui oblige le propriétaire à faire des travaux.

En cas de risque de saturnisme, le préfet peut également imposer la réalisation de travaux et même se substituer au propriétaire défaillant.

- règlement départemental d'attribution (CCH, article L. 441-1) : le préfet adopte un règlement départemental d'attribution, opposable aux organismes HLM, qui précise au plan local les priorités d'attribution.

- contingent de réservation de logements HLM (CCH, article R. 441-13) : le préfet peut réserver des logements dans tous les programmes bénéficiant d'une aide de l'Etat ou parmi les logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL). Ce contingent est plafonné à 30% des logements de chaque organisme. En cas de vacance d'un logement contingenté, le bailleur informe le préfet, qui propose un candidat.

1.2.1.2 Une mobilisation des services difficile en pratique

Pour exercer ses compétences, le préfet s'appuie principalement sur les DDE, les DDASS et les bureaux logement des préfectures.

Les DDE disposent des compétences les plus étendues et des moyens les plus importants en matière de logement social. Traditionnellement spécialisées dans la construction et la réhabilitation, elles ont néanmoins opéré au cours des dix dernières années une « révolution culturelle » en prenant systématiquement en compte les aspects sociaux dès le stade de la construction. Certaines d'entre elles assurent même le suivi social du logement, comme la DDE de Seine-Saint-Denis qui s'est vu confier le secrétariat du FSL et de la SDAPL.

Les DDASS ont connu une baisse de leurs effectifs depuis la décentralisation et partagent leurs compétences avec les services d'action sociale du département. Faute de relais sur le terrain, il leur est difficile de suivre le logement social. Elles ont notamment du mal à assumer les nouvelles responsabilités que leur a confiées la loi de lutte contre les exclusions[31]. Dans le Nord, la DDASS, longtemps absente de la politique du logement, a entrepris de s'impliquer à nouveau dans la politique départementale du logement en se consacrant en priorité à des sujets tels que la coordination entre hébergement d'urgence et logement des plus défavorisés ou la lutte contre l'insalubrité et le saturnisme.

Les bureaux logement des préfectures manquent souvent d'effectifs pour assurer une vraie gestion du contingent préfectoral, et de compétences pour accompagner le rôle d'animation et de proposition dévolu au préfet. Sans compétences techniques spécifiques à faire valoir, ils ont souvent du mal à trouver leur place et à apporter une réelle valeur ajoutée.

L'éclatement entre trois services aux approches différentes rend difficile une appréciation globale de la politique du logement social par le préfet et conduit parfois à un monopole de fait des DDE, dont la vision reste malgré tout plus « constructiviste » que sociale. En comparaison, au Royaume-Uni, huit agences régionales concentrent l'ensemble des services traitant de tous les aspects du logement social.

Dans le même temps, l'organisation territoriale des services de l'Etat se prête mal à une politique du logement de plus en plus attentive aux besoins locaux. Le découpage en arrondissements n'est souvent pas cohérent avec la répartition de la population, ce qui rend difficile le suivi d'un bassin d'habitat par un sous-préfet territorial. Les subdivisions infra-départementales des DDE pourraient lui offrir une connaissance plus proche du terrain, mais elles se consacrent davantage à la construction et à l'entretien des routes et des infrastructures qu'au logement social.

La mobilisation d'institutions telles que la justice s'avère encore plus délicate. Alors que les commissions locales du FSL ont vocation à prévenir les expulsions, la coordination, voire le simple échange d'informations avec le Parquet, est difficile à organiser. De son côté, la CDC, qui accorde des prêts à long terme, s'appuie, pour décider de l'octroi d'un prêt PLA ou PALULOS à une opération, sur des hypothèses d'équilibre financier souvent plus sévères que celles des DDE, dont le rôle est de verser des primes, qui cherchent avant tout à remplir leurs objectifs annuels d'utilisation de crédits.

1.2.1.3 Un pouvoir d'intervention limité vis-à-vis des autres acteurs

Les aides financières diversifiées dont dispose directement le préfet ne représentent en fait qu'une part minime des crédits logement de l'Etat. Les aides personnelles au logement, les avantages fiscaux, les prêts bonifiés aux particuliers sont définis au niveau national. Dès lors, le préfet a peu de prise sur des questions telles que la solvabilisation des ménages, la mobilisation du parc privé ou l'accèsion à la propriété. Il ne peut pas utiliser ces crédits comme levier de négociation pour obtenir des autres partenaires des efforts substantiels.

Les éléments de souplesse dont dispose le préfet dans l'utilisation de certaines aides sont fortement encadrés et lui laissent peu de moyens de négociation pour une véritable adaptation au contexte local. Par exemple, l'article R-441-15 du CCH l'autorise à fixer des règles dérogeant localement et temporairement aux conditions de ressources pour résoudre les problèmes de vacance, faciliter les échanges de logements dans l'intérêt des familles et permettre l'installation d'activités nécessaires à la vie économique et sociale des ensembles d'habitations. La circulaire du 8 août 1985 rappelle que les dérogations accordées doivent préciser leur localisation exacte et la durée de leur portée. La fongibilité des lignes de crédit PLA-PLUS et PALULOS constitue également un élément de flexibilité important laissée au niveau local : elle permet aux DDE d'utiliser les crédits pour la construction ou pour la réhabilitation selon les besoins locaux ; mais cette souplesse est en pratique limitée par les objectifs ambitieux de construction affichés par les circulaires de programmation. De plus, elle ne permet pas un arbitrage entre les opérations dans les parcs public ou privé.

Quant aux pouvoirs de contrainte du préfet, ils sont souvent trop radicaux et surdimensionnés par rapport aux réalités locales. Les réquisitions ont été peu utilisées et uniquement en région parisienne. Elles sont trop lourdes à mettre en œuvre. L'utilisation du pouvoir de substitution du préfet, envisagé dans le projet de loi SRU, risque également d'être difficile à appliquer ; le logement social, qui n'est à l'évidence pas la seule préoccupation du préfet, ne justifie pas nécessairement un affrontement direct avec les élus locaux.

Le contingent préfectoral de réservation de logements HLM est un outil plus efficace, mais son utilisation est très variable d'un département à l'autre. Dans le Nord, il a été abandonné : gérer un contingent de 40.000 logements nécessiterait en effet des moyens importants, difficiles à dégager. Le préfet délègue parfois la gestion de son contingent. C'est le cas à Rennes, où la qualité du partenariat avec la commune et les HLM a permis au préfet d'Ille-et-Vilaine de confier à la commission unique d'attribution la gestion de son contingent, en n'exerçant qu'un contrôle a posteriori. L'utilisation du contingent dépend donc beaucoup de la qualité des relations avec les autres partenaires. Le préfet n'a en outre qu'un pouvoir de proposition ; or les bailleurs refusent souvent les candidats les plus défavorisés qu'il propose.

L'Etat n'a plus les moyens, comme au temps des constructions massives de logements sociaux en périphérie des villes, de décider seul de la mise en œuvre de la politique du logement social sur son territoire. Ses représentants locaux doivent faire face à deux évolutions :

- le développement de dispositifs nationaux, sur lesquels ils sont sans influence, qui accompagnent la banalisation croissante du marché du logement, rendue inévitable par la satisfaction globale des besoins quantitatifs de logement social,
 - la nécessité d'une approche locale plus fine de l'habitat dans toutes ses composantes, qui oblige à travailler en partenariat avec d'autres acteurs et à disposer de marges de manœuvre pour négocier.
- Spécificité du système administratif français, le préfet peut constituer pour l'Etat un relais essentiel dans la mise en œuvre d'une politique qui demande de plus en plus une vision globale et une approche interministérielle. Cela suppose néanmoins de lui donner les outils d'une véritable négociation avec ses partenaires privilégiés que sont les collectivités locales.

1.2.2 Dans la mise en œuvre de la politique du logement social, les collectivités locales s'avèrent incontournables

Lors des lois de décentralisation[32], l'Etat n'a pas souhaité abandonner la politique du logement social aux collectivités locales, qui n'ont donc que peu de compétences directes en la matière. Leurs compétences indirectes, notamment au titre de l'urbanisme, interfèrent cependant avec la mise en œuvre de la politique du logement social et une co-administration de fait a vu le jour au cours des dernières années.

1.2.2.1 Les compétences propres des collectivités locales sur le logement sont mineures

Les collectivités territoriales disposent de compétences ponctuelles.

La région définit des priorités en matière d'habitat, qui doivent être prises en compte par le préfet dans la répartition des crédits au logement[33] ; il s'agit seulement d'une perspective planificatrice. Par ailleurs, la région peut apporter des aides financières sous forme de subventions, de prêts, de bonifications d'intérêts ou de garanties d'emprunts[34] pour l'acquisition de terrains ou la réhabilitation de quartiers.

Le département n'a de compétence formelle dans le domaine du logement que depuis la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui lui confie, conjointement avec l'Etat, la responsabilité de l'élaboration des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et le financement du FSL. Il intervient également par le contrôle des offices départementaux d'HLM et par l'octroi de prêts ou de garanties d'emprunts[35]. Le département a donc une action essentiellement tournée vers les publics les plus défavorisés dans le cadre de sa compétence sociale.

La commune a des compétences traditionnellement beaucoup plus larges en matière de logement : elle peut instituer un service municipal du logement, chargé de superviser les logements vacants ; elle contrôle les offices municipaux de HLM et les sociétés d'économie mixte ; elle peut également accorder des aides ou des garanties d'emprunt à ces organismes[36]. Par ailleurs, le maire exerce au sein de la commission d'attribution une influence qui excède la simple utilisation du contingent de réservation de la commune. Sous la pression de son électorat, il est parfois contraint de s'opposer à l'accueil de publics difficiles. Les villes qui font des efforts en matière de construction de logement social et essaient d'attribuer des logements à des personnes défavorisées se retrouvent pénalisées, car elles attirent ceux que les autres communes rejettent.

Depuis la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le rôle des différents établissements publics de coopération intercommunale en matière de logement social est clairement affirmé[37]. Le logement social d'intérêt communautaire devient une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, tandis que les communautés de communes ont la possibilité de la choisir parmi quatre autres compétences. Cette évolution représente un tournant majeur dans la mise en œuvre locale du logement social en favorisant un échelon territorial plus pertinent. Cette nouvelle orientation devrait éviter à terme que certaines communes renvoient les populations défavorisées vers leurs voisines.

La place des collectivités locales en France dans la mise en œuvre de la politique du logement social est plus restreinte que dans la plupart des pays européens. La compétence logement a souvent été décentralisée. En Espagne, les instruments de la politique du logement sont définis par l'Etat central, mais les Autonomies les mettent en œuvre et décident des opérations qu'elles veulent soutenir en fonction des besoins régionaux. Les communautés autonomes possèdent l'exclusivité des compétences en matière de politique du logement, dans le respect de lois-cadres nationales, qui permettent de maintenir une cohérence. En Catalogne, où la dévolution de compétences a été particulièrement importante, la Generalitat est responsable de la programmation de la construction de logements, de leur attribution, des aides au maintien dans le domicile et de la gestion du parc. Aux Pays-Bas, la décentralisation a été réalisée au niveau communal. Les municipalités décident de la réhabilitation du parc de logements municipaux et ont la compétence d'attribution des logements

sociaux. La délivrance d'un permis d'habiter leur permet de contrôler l'attribution de tous les logements locatifs.

1.2.2.2 Les compétences indirectes des collectivités locales ont une influence déterminante sur la mise en œuvre de la politique du logement social

Le caractère apparemment limité des compétences des collectivités locales en matière de logement masque cependant une influence beaucoup plus forte. L'imbrication de la politique du logement social dans un grand nombre d'autres politiques, où les collectivités locales sont pilotes, renforce de fait leur présence ; c'est là aussi un aspect de l'interministérialité au sens large dans le domaine du logement social.

- La région intervient au titre de l'aménagement du territoire, dont le logement social est un facteur structurant, et du développement économique local, en raison de l'impact des travaux de construction et de réhabilitation sur le secteur du bâtiment. Le contrat de plan Etat-région contribue à financer des opérations d'aménagement urbain d'envergure.
- L'implication du département dans le logement est également primordiale du fait de sa compétence en matière d'action sociale. L'accompagnement social lié au logement est conduit par les travailleurs sociaux du département. Ils interviennent par ailleurs dans l'enquête sociale obligatoire en cas de procédure d'expulsion.
- Quant aux communes, compétentes en matière d'urbanisme, elles déterminent, dans le cadre du plan d'occupation des sols (POS), les zones constructibles. Certes la DDE est consultée lors des études d'urbanisme préalables au POS. Mais ce sont les communes qui décident en dernier ressort des zones susceptibles d'accueillir des logements sociaux. La compétence urbanisme a une influence décisive sur les opportunités de développement de logements sociaux. Le problème de la disponibilité foncière est très souvent mis en avant par les acteurs locaux pour expliquer les difficultés à construire de nouveaux logements sociaux.

1.2.2.3 Les collectivités locales pallient le manque de flexibilité de l'Etat local par la souplesse de leurs instruments

La participation financière des collectivités locales à la politique du logement social s'est considérablement renforcée au fil des années. L'ensemble des concours des collectivités locales en faveur du logement a atteint 3.1 Mds F, dont 1.9 Mds F pour les communes, 553 MF pour les départements et 614 MF pour les régions. Les interventions sont cependant très variables d'une zone à l'autre et se concentrent particulièrement sur la région Ile-de-France ; la dépense des collectivités locales pour le logement est ainsi estimée à 292 F par habitant pour Paris, 200 F pour l'Ile-de-France et 31 F pour le reste de la France. Cette somme apparemment faible au regard de l'effort financier de l'Etat est en réalité indispensable au bouclage de la plupart des opérations. De plus, il faut prendre en compte la mise à disposition de terrains et les garanties financières consenties par les collectivités locales.

Mais surtout, l'intervention des collectivités territoriales en complément de l'Etat permet une adaptation fine à la situation locale en tenant compte, par exemple, du coût du foncier ou du niveau des loyers de marché. Les communes, à qui s'adressent en premier lieu les personnes à la recherche d'un logement, sont souvent amenées à inventer des dispositifs pour répondre au mieux aux besoins constatés. Ainsi, à Lille, l'association OSLO – Organisme Social du Logement – a institué un guichet unique à destination des familles les plus en difficulté et dix antennes décentralisées dans les quartiers. Son action a porté sur le maintien dans le logement avant de s'élargir à de nouveaux dispositifs d'insertion : mise à la disposition de familles de logements à réhabiliter, recherche de logements privés vacants, service d'accueil des SDF.

Les collectivités locales interviennent également dans des secteurs du logement où l'Etat a peu de moyens au niveau local, tels l'accession à la propriété, les aides individuelles ou les aides aux bailleurs privés. La région Ile-de-France intervient ainsi dans des domaines très précis où ses actions relaient la politique de l'Etat : aides pour le logement des étudiants, aide à la réhabilitation, subvention des copropriétés, etc. L'intervention de la région va dans le sens d'une adaptation locale et d'une mise en cohérence au niveau de l'agglomération parisienne.

A la différence des autres pays européens, la France n'a pas véritablement fait le choix d'une collectivité locale chef de file. Cette situation la distingue par exemple de l'Allemagne, où les communes sont pleinement compétentes en matière de logement social. Le principe de libre administration des communes[38] s'oppose à toute immixtion du Land ou du Bund dans la conduite des opérations, ce qui n'interdit pas à certains Länder comme le Bade-Wurtemberg d'établir une programmation annuelle des crédits consacrés au logement et répartis entre les communes en fonction de critères propres.

Tous les niveaux de collectivités locales participent donc en France à la politique du logement social : c'est une source d'adaptation aux réalités locales mais aussi un facteur de confusion supplémentaire.

1.2.3 Un émiettement des acteurs à logiques propres

A côté des pouvoirs publics, la répartition des rôles entre les acteurs dits à logique propre, c'est-à-dire les organismes HLM, les entreprises, les collecteurs du 1% et les associations, est devenue plus confuse.

1.2.3.1 Une constellation d'opérateurs aux statuts juridiques divers

Les organismes HLM relèvent de statuts juridiques différents hérités de l'histoire.

Les offices publics d'HLM :

Ce sont des établissements publics communaux ou départementaux relevant de la loi du 2 mars 1982. Ils construisent, gèrent et améliorent des logements destinés à la location ou à l'accession à la propriété, interviennent en matière d'aménagement et d'urbanisme pour les collectivités publiques et sont des prestataires de services dans tous les domaines de l'habitat. Ils peuvent être regroupés en deux catégories :

- les OPHLM (au nombre de 207) sont des établissements publics administratifs employant des agents publics soumis au statut de la fonction publique territoriale et gérés par un conseil d'administration de 15 membres, dont le président est élu parmi les représentants de la collectivité de rattachement : ils répondent donc principalement aux préoccupations de ces collectivités et sont sous leur contrôle étroit.
- les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) (85) sont des établissements publics industriels et commerciaux : leur personnel est soumis au code du travail et leurs règles de gestion sont celles des entreprises. Si le conseil d'administration est également présidé par un élu de la collectivité de rattachement, les pouvoirs de direction appartiennent en pratique au directeur général nommé par le CA sur proposition du président.
- OPHLM et OPAC logent quelque 4,7 millions de personnes dans 2 millions de logements.

Les organismes privés d'HLM :

- les sociétés anonymes d'HLM (331), bien que relevant normalement du droit commun des sociétés, sont soumises à des contraintes particulières, notamment en matière de distribution des bénéfices, qui les apparentent à des « sociétés privées contrôlées et à but lucratif limité ». Contrairement aux offices, les SA agissent dans un rapport contractuel et sont prestataires de services auprès des collectivités : elles bénéficient donc d'une plus grande indépendance par rapport à ces dernières.
- les coopératives d'HLM (157) ont vu en 1971 leurs compétences réduites à la seule construction. Elles ont construit 300.000 logements, dont seulement 8.000 sont en location.
- les sociétés de crédit immobilier (102) sont axées sur l'accession à la propriété sociale, la construction locative leur étant interdite.

Le poids des organismes HLM, et surtout leur lien étroit avec la sphère publique, constituent une particularité française. Au Royaume-Uni, les pouvoirs publics se sont engagés dès 1988 dans une politique de privatisation du logement locatif à vocation sociale en ôtant cette compétence aux collectivités locales – essentiellement les communes – pour la transférer à des associations de droit privé, les housing associations. En Italie, les anciens offices publics se transforment pour des raisons économiques en SEM d'habitat résidentiel.

En matière de construction, les bailleurs sociaux français sont dans l'expectative. Les opérations sont déséquilibrées en raison de prêts bonifiés insuffisamment avantageux et d'hypothèses sur les coûts de gestion, l'évolution des loyers, les provisions pour grosses réparations sur trente-cinq ans « obligatoirement fausses ». La disponibilité foncière se raréfie, surtout en centre ville, ce qui rend les organismes dépendant du POS des communes. La diversité, le poids et surtout l'imbrication avec la sphère publique des organismes HLM ajoutent ainsi à la complexité du système français.

Localement, comme à Strasbourg ou à Lyon, le nombre important d'organismes constitue un frein à la politique du logement social et rend difficile la coordination des acteurs locaux. Ainsi, toute perspective de requalification des logements est rendue extrêmement complexe. Des tentatives de regroupements ont lieu : en Ile-et-Vilaine, l'association départementale des OPHLM permet de coordonner et d'apporter plus de cohérence aux contrats de ville dans les domaines de la construction et de la réhabilitation.

Actuellement, les associations sont des opérateurs incontournables pour les actions en faveur des plus défavorisés. L'administration est réticente à leur confier une responsabilité dans le domaine de la construction et préfère limiter leur rôle à l'accompagnement social, l'intermédiation (statut d'agent immobilier à vocation sociale), l'action directe sur le quartier et l'information.

Les relations avec l'Etat sont tendues, notamment sur la question de la fiscalisation d'une partie, voire de la totalité, de leurs activités. Utilisées par les pouvoirs publics dans le cadre d'expérimentations, elles ont le sentiment, en cas de réussite, de se faire déposséder et revendiquent un statut particulier.

Enfin, les entreprises constituent la troisième catégorie d'acteurs aux attentes spécifiques. La loi de juillet 1953 fait obligation aux entreprises non agricoles de plus de dix salariés de verser une part de la masse salariale pour la construction de logements. Les ressources annuelles du 1% (environ 15 Mds F) sont reversées à différents collecteurs, principalement les comités interprofessionnels du logement (CIL) : ce sont des associations paritaires (MEDEF, syndicats de salariés) relevant de la loi de 1901 qui accordent des prêts aux salariés des entreprises contributrices et financent des opérations locatives sociales en contrepartie de droits de réservation.

S'agissant des aides à la pierre, le soutien accordé par le 1% logement constitue toujours une aide complémentaire de celles distribuées par l'Etat sous forme de subventions ou de prêts bonifiés.

1.2.3.2 La coexistence de logiques patrimoniales et de logiques de peuplement

A cet éclatement relatif des acteurs se superpose l'existence de stratégies contradictoires entre logique patrimoniale et logique de peuplement[39].

Au sein du monde HLM, tout d'abord, la diversité des situations se traduit nécessairement par des stratégies très différentes. Les petits offices municipaux, qui ne gèrent que rarement des grands ensembles, privilégient les petits immeubles, voire les maisons individuelles. Une logique patrimoniale prudente s'impose le plus souvent, d'autant plus que leur situation financière est parfois fragile. A contrario, les grands offices départementaux ou les sociétés anonymes peuvent mener une politique de peuplement beaucoup plus offensive.

Les comités interprofessionnels du 1% logement (CIL) privilégient naturellement la prise en compte des besoins des salariés des entreprises contributrices[40]. Ils sont réticents à toute mobilisation des fonds du 1% en direction des publics les plus défavorisés. Ils se sont opposés à leur recentrage sur les aides à la personne et aux prélèvements opérés par les lois de finances. Refusant l'implication directe des entreprises dans la politique de solidarité, ils préfèrent répondre à la demande spécifique de leur public et financer l'accession à la propriété.

Les associations dénoncent dès lors l'absence, parmi les acteurs du logement social, d'une logique de peuplement ; il est vrai que les réticences croissantes des bailleurs sociaux à accueillir les familles difficiles, notamment originaires de l'immigration, repoussent ces publics vers les associations. Depuis la fin des années 1980, au Royaume-Uni, des associations spécialement créées ont pris une place de premier ordre dans le domaine du logement social. Elles possèdent et/ou gèrent environ 1,4 million de logements. En Espagne, il existe des fédérations d'associations de locataires très puissantes et revendicatives devant lesquelles l'entreprise publique gestionnaire du parc rend compte chaque année de son action.

1.2.3.3 Un partage des tâches de plus en plus confus

La frontière entre les bailleurs sociaux et les structures associatives tend à devenir floue. Les bailleurs sociaux sont de plus en plus incités à assurer l'accompagnement social des locataires[41]. Ce qu'on attend désormais des organismes HLM dépasse de beaucoup ce à quoi ils étaient accoutumés : interventions en matière d'emploi et de formation (chantiers-écoles, régies de quartier, entreprises d'insertion, etc.), mise à disposition de locaux pour des services publics de quartier ou des associations. Certains d'entre eux sont déjà très en pointe. La SA d'HLM Efidis, qui compte plus de trois cents commerces en location et travaille activement avec les associations ou les services de police, a ainsi créé un département du développement social urbain ; elle gère également quelques services de proximité comme le soutien scolaire ou l'aide aux démarches administratives. Cette évolution est encore plus prononcée dans d'autres pays européens, comme les Pays-Bas. La loi néerlandaise[42] a confié aux corporations de logements cinq champs d'intervention principaux, parmi lesquels le développement social des quartiers : elles participent depuis à la construction et la location de boutiques, au financement de structures d'accueil social et à la lutte contre l'insécurité.

Parallèlement, des associations françaises telles que le PACT-ARIM agissent au profit de bailleurs privés en réalisant des opérations de petite taille adaptées aux besoins des usagers. Elles travaillent avec des partenaires privés ou interviennent comme prestataires de services pour des sociétés HLM. Il peut s'agir d'acquérir de l'immobilier dispersé ou de petits immeubles collectifs en vue de réaliser des logements « très sociaux », relevant du PLAI.

Une telle multiplicité d'acteurs rend problématique la mise en œuvre locale de la politique du logement social, chacun poursuivant des objectifs propres, souvent incompatibles avec ceux des autres intervenants. Le préfet, qui ne peut pas s'appuyer sur une approche véritablement interministérielle au sein de ses services, éprouve des difficultés à jouer le rôle de chef de file que lui confient les textes et doit se concilier collectivités locales et bailleurs. Derrière les apparences formelles d'une compétence conservée par l'Etat s'est progressivement développée une cogestion de fait, qui n'est ni utilisée pour adapter la politique du logement social aux réalités locales, ni même véritablement encadrée.

1.3 Une mise en cohérence interministérielle et interinstitutionnelle qui ne remédie qu'imparfaitement à l'émiettement des acteurs

D'une part, la multiplication des acteurs de la politique du logement social a conduit l'Etat à développer une logique de partenariat associant les collectivités locales. D'autre part, la volonté de promouvoir une politique plus soucieuse des interactions entre le logement et les autres politiques ministérielles a incité à recourir à des outils de contractualisation.

Ces dispositifs de coordination ont favorisé le dialogue entre les acteurs locaux du logement. Mais ils n'ont pas toujours été conçus dans un souci de simplification et apparaissent même aujourd'hui comme une source de complexité supplémentaire. Rendant difficile l'identification du niveau de décision, ils ont généralement contribué à la dilution des responsabilités, sans offrir aux différents intervenants les marges de manœuvre attendues.

1.3.1 Les motifs d'une coordination de la politique du logement au niveau local

La création d'instances de concertation a entendu répondre à trois objectifs principaux : associer l'ensemble des acteurs, gérer l'enchevêtrement croissant des instruments, développer une approche interministérielle.

1.3.1.1 Associer l'ensemble des acteurs par la contractualisation

L'absence de partage clair des compétences a inévitablement conduit à la mise en place de dispositifs de contractualisation. Sur le terrain local, Etat, communes et bailleurs sociaux ont potentiellement des logiques différentes. Alors que l'Etat souhaite remédier aux déficiences du marché, les communes privilégient une approche strictement locale de la politique de l'habitat destinée à créer les conditions

de leur développement. Les bailleurs sociaux, quant à eux, sont de plus en plus réticents à accueillir les plus démunis.

Etant donné que le choix d'une répartition par blocs de compétences n'a pas été fait, il a fallu pallier ces divergences en mettant en place des procédures d'association des collectivités territoriales à la politique de l'Etat. En 1990, la loi sur le droit au logement a ainsi prévu que les départements seraient mis à contribution dans le cadre du FSL. Cette association est ensuite allée croissant avec la création de différents dispositifs de gestion commune du logement social : PLH, contrats de ville, POPS[43], PDALPD. La contractualisation a été conçue comme un moyen de répondre à l'éparpillement et aux logiques différentes des acteurs. L'Etat chef de file demande aux collectivités territoriales de participer à la politique locale de l'habitat : ce système d'association « imposée » trouve sa source dans l'absence de répartition claire des compétences entre les acteurs.

1.3.1.2 Une interministérialité croissante

La politique de l'habitat social ne consiste plus aujourd'hui en la seule production de logements. La volonté de mener une action plus globale, tenant compte de l'insertion des logements dans le tissu urbain, de leurs incidences sur l'aménagement du territoire ou l'accès à l'emploi et de l'accompagnement social expliquent sa « globalisation » croissante et le développement d'instruments de coordination.

En matière d'aménagement du territoire et de politique urbaine, la loi du 4 février 1995[44] a réaffirmé que le logement constituait un facteur essentiel pour l'attractivité des territoires. Elle a amélioré la prise en compte des priorités d'aménagement dans les politiques de l'habitat. Ainsi, les concours financiers de l'Etat sont attribués par priorité aux communes situées dans les zones de revitalisation rurale[45]. Des possibilités d'intervention ont également été laissées aux collectivités locales et des initiatives locales complètent parfois les mécanismes réglementaires existants. En Ile-et-Vilaine, le Conseil général joue le rôle de relais des dispositifs étatiques en versant une aide complémentaire aux communes qui s'engagent, par contrat avec le Conseil général, à limiter le prix du foncier. La France reste cependant en retard par rapport à ses voisins. Aux Pays-Bas, le logement s'insère dans le cadre plus général de la politique d'aménagement de l'espace. Le gouvernement a adopté un plan contraignant qui n'autorise les constructions nouvelles que dans ou aux abords immédiats des villes existantes, de façon à préserver les zones rurales et à limiter les déplacements. Vingt et une zones constructibles ont été retenues ; des contrats ont été conclus avec les villes ou régions pour la mise en œuvre de ce plan et des accords parallèles ont été signés avec d'autres ministères pour la conduite de programmes spécifiques, tels que la décontamination des sols.

La montée en puissance de la politique de la ville et la nécessité de traiter les quartiers en difficulté ont conduit à aborder aussi le logement social sous l'angle de la requalification des quartiers. Cette politique est développée depuis plusieurs années au Royaume-Uni, ainsi qu'en témoigne la réhabilitation réussie du quartier londonien de Towers Hamlet : dans ce quartier très dégradé, l'agence de logement et de développement SHADA (stepney housing and development agency) ne s'est pas contentée de gérer la rénovation du bâti, mais s'est également impliquée dans le domaine de l'emploi et des relations de voisinage en impliquant les populations locales.

En France, le logement s'est peu à peu imposé comme l'une des dimensions des contrats de ville, dont les PLH constituent désormais un volet obligatoire[46]. La signature d'un protocole d'accord entre l'Etat et l'UNFOHLM en 1999[47] a institutionnalisé le lien entre logement et politique de la ville. Les grands projets ville (GPV), appelés à remplacer les grands projets urbains (GPU), comportent des actions qui permettent d'améliorer l'environnement du logement social : interventions sur le foncier, les réseaux et la voirie, amélioration des équipements publics de proximité, lutte contre le bruit, renforcement des dessertes en transports. Les crédits de la politique de la ville sont donc de plus en plus mobilisés. Les sommes peuvent être importantes : dans la loi de finances pour 2000, 1,415 MdF sont spécifiquement attribués au logement social. Le GPV de Strasbourg sud-est pour 2000-2006 prévoit ainsi la réhabilitation du quartier de Neuhof à travers une approche mêlant démolition des immeubles dégradés, rééquilibrage territorial et implantation renforcée des services publics. Cette dimension de la politique de la ville devrait être encore renforcée par la future loi SRU, qui repose sur une approche globale de la politique urbaine, dont l'habitat social constitue la composante essentielle. Alors que les objectifs du PLH doivent pour l'instant seulement « tenir compte »[48] des options

d'aménagement déterminées par le schéma directeur, le projet de loi SRU prévoit une obligation de compatibilité entre le PLH et le futur plan local d'urbanisme (PLU)[49].

La politique de la ville se traduit également par une interconnexion croissante avec les politiques de sécurité, dont les contrats locaux de sécurité sont la mesure principale. Les bailleurs sociaux sont parfois amenés à participer aux politiques de prévention mais cette prise en compte des enjeux de sécurité est plus importante aux Pays-Bas où les bailleurs sociaux financent directement les politiques de prévention.

L'interministérialité de la politique du logement s'est enfin traduite par le développement des liens avec la mise en œuvre locale des autres politiques sociales. La loi sur le droit au logement[50] a consacré la notion d'accompagnement social en élargissant les missions des bailleurs ; le droit au logement constitue l'objet principal du volet préventif des PDALPD. La dimension interministérielle du logement social a été réaffirmée ensuite par la loi de lutte contre les exclusions : partant du constat que la perte d'un logement est un facteur d'exclusion, elle favorise l'égal accès et le maintien des personnes fragiles dans le logement. Elle prévoit également diverses mesures pour réduire la précarité dans l'habitat et renforce notamment les pouvoirs du préfet pour lutter contre le saturnisme[51]. Ces préoccupations existent également à l'étranger. La loi espagnole contient des dispositions protectrices pour les locataires et offre parallèlement aux Autonomies et aux municipalités la liberté d'intervenir : Barcelone s'est récemment dotée de compétences élargies lui permettant d'intégrer l'aide sociale dans la conduite de ses actions en matière de logement. L'imbrication de la politique de l'habitat et des politiques sociales vaut aussi pour le logement des immigrés. La Sonacotra, qui loge environ 50% des immigrés, dispose de responsables départementaux qui travaillent avec les DDASS et les DDE au sein de comités de pilotage chargés de superviser la construction ou la rénovation des foyers et d'assurer l'articulation de ces structures avec les autres services sociaux.

La montée en puissance d'une approche large du logement social abordé comme composante de politiques plus globales est donc sensible au cours des dernières années, même si elle n'est pas encore aussi développée que chez certains de nos partenaires européens.

1.3.1.3 Gérer la complexité des outils

La complexité croissante des instruments locaux de la politique du logement social a également conduit au développement des instances de coordination.

Il s'agit d'une part de remédier à l'empilement des dispositifs : la superposition de normes issues de ministères différents[52], l'existence de documents interdépendants[53] ou la nécessité de coordonner des aides nombreuses expliquent le caractère indispensable des instruments de mise en cohérence français. Cette situation contraste avec les mesures de simplification engagées dans les pays voisins tels que les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne, où ne subsiste qu'une seule aide personnalisée : l'IHS ou les housing benefits.

Les mécanismes de coordination visent d'autre part à surmonter les difficultés nées de la diversité des territoires concernés. L'émiettement communal en France tranche avec la taille des communes en Allemagne ou aux Pays-Bas. Dans ces conditions, et malgré l'émergence des structures intercommunales, la contractualisation est le seul moyen de mener une politique au niveau territorial pertinent tout en conciliant les intérêts de chaque collectivité. Elle a aussi le mérite d'associer tous les acteurs à la définition des objectifs et de leur permettre de surmonter les divergences frontales, s'agissant notamment de la gestion des droits de réservation pour l'attribution des logements.

1.3.2 Les dispositifs en place

Les formes de coordination se sont en partie développées de façon volontaire. S'inspirant parfois de ces exemples, le législateur a répondu au besoin de cohérence en préconisant l'instauration de nombreux mécanismes de concertation.

1.3.2.1 Les dispositifs de gestion de la demande

Pour répondre aux difficultés rencontrées par les demandeurs de logements, plusieurs dispositifs ont été créés.

- La commission d'attribution, chargée, au sein de chaque organisme HLM, d'examiner les demandes individuelles de logement[54].
- Les accords collectifs départementaux et les chartes intercommunales d'attribution[55], qui visent à concilier droit au logement et mixité sociale. Les premiers, conclus pour trois ans entre le préfet et les bailleurs, comportent un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux plus défavorisés ; les secondes, signées par les maires et agréées par le préfet, assurent la transposition de ces engagements au niveau des bassins d'habitat.
- Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)[56] organisent la solvabilisation des locataires à travers le FSL, financé à parts égales par l'État et le département ; ils favorisent aussi l'accès au logement et le maintien dans les lieux par des aides financières, des prêts sans intérêt et des mesures d'accompagnement social.

1.3.2.2 L'hébergement d'urgence

Le PDALPD prévoit également une coopération avec les différents organismes d'aide à l'hébergement d'urgence et de prévention des expulsions, parmi lesquels.

- La commission d'action sociale d'urgence[57] (CASU) : créée par convention entre le préfet et le président du Conseil général, elle est chargée d'assurer la coordination des dispositifs d'aide financière aux personnes en difficulté.
- La commission de surendettement des particuliers[58] : présidée par le préfet, elle réunit le débiteur et les créanciers pour arrêter un plan de redressement pouvant comporter diverses mesures de report ou de rééchelonnement des paiements des dettes.
- Les plans pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri[59], qui ouvrent aux plus démunis des places d'hébergement à raison d'une par tranche de 2.000 habitants dans les bassins de 10.000 à 100.000 habitants et d'une par tranche de 1.000 habitants au-delà.

1.3.2.3 Les instances de coordination de l'offre

A côté des instances de gestion de la demande, de nombreux dispositifs visent à organiser la construction de nouveaux logements et la réhabilitation du parc existant.

- Les contrats de plan Etat-région peuvent prévoir des financements pour des opérations de construction d'intérêt régional.
- Les contrats de ville, dont l'éventail d'activités s'est élargi pour la période 2000-2006. Ainsi, la Communauté urbaine de Bordeaux agit à la fois sur les secteurs public et privé du logement : d'un côté, elle soutient la construction-démolition en intervenant sur les coûts de portage des opérations et les loyers de sortie ; de l'autre, elle lutte contre la vacance, estimée à 7.000 logements dans le centre-ville.
- Les programmes locaux de l'habitat (PLH)[60] fixent les objectifs quantitatifs de constructions neuves et de réhabilitation ; ils assurent une répartition équilibrée des différents types de logement. Le législateur a fixé des aides majorées pour les PLH intercommunaux et confié aux conférences intercommunales du logement la coordination du PLH à l'intérieur d'un même bassin d'habitat.
- Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)[61], financées par l'ANAH, l'État, les communes et les EPCI, visent à la réhabilitation du parc privé dégradé.
- Les programmes sociaux thématiques (PST)[62] : en échange d'une aide couvrant une grande partie des travaux de réhabilitation, le bailleur privé s'engage à ne pas dépasser un loyer conventionné (80% du plafond du PLA neuf) et à louer à des personnes en difficulté.

1.3.3 Le semi-échec des mécanismes de mise en cohérence

L'instauration de dispositifs locaux de coordination a certes favorisé l'harmonisation des objectifs et la diffusion des expériences innovantes ; mais l'absence de coordination interministérielle au niveau central, l'empilement des mécanismes, la variété des territoires concernés et le manque de suivi de la

part de l'Etat ont nui à l'efficacité de cette démarche et engendré paradoxalement de nouveaux inconvénients.

1.3.3.1 Des aspects positifs indéniables

Les tentatives de mise en cohérence ont favorisé une meilleure association des partenaires locaux à la définition des orientations et, par là, une efficacité accrue des dispositifs et incité les différents intervenants à accélérer leur organisation. La création de l'Union de l'économie sociale pour le logement (UESL) par la loi du 30 novembre 1996 s'explique par la volonté du patronat et des syndicats de sauvegarder le paritarisme et d'instaurer, contre l'avis des CIL, une « machine à contractualiser » avec l'Etat pour l'utilisation du 1% logement. La mise en place, à Lyon, d'un service interadministratif du logement et, à Montpellier, d'une délégation interministérielle, sont également les réponses de l'Etat aux exigences de coordination. De même, la contractualisation a relancé le mouvement de regroupement des HLM, qui concerne principalement les SA, dont les conseils d'administration – du fait du plafond des droits de vote à 10% – sont moins sous le contrôle des élus locaux que ne le sont ceux des offices municipaux.

La contractualisation est enfin susceptible de favoriser le lancement d'expériences innovantes. Le patronat mène ainsi une politique plus attentive aux besoins des salariés jeunes et mobiles : l'UESL[63] réoriente les ressources du 1% logement vers de « nouveaux emplois » : prêts relais pour les salariés mutés, financement des dépôts de garantie et des cautions locatives. La convention de septembre 1999 a également ouvert aux collecteurs la possibilité de consentir des prêts du 1% pour des travaux, pour la construction ou pour l'achat d'un logement neuf dans le secteur privé conventionné, dit « Besson ».

1.3.3.2 Les déficiences de l'interministérialité

Les structures de coordination n'ont cependant pas toujours répondu à leurs objectifs. Plusieurs raisons expliquent ce semi-échec, dont l'absence de coordination effective au niveau central. La globalisation de la politique du logement social n'a conduit ni à élargir les attributions du ministère chargé du logement, ni à renforcer la coordination interministérielle. Aux Pays-Bas, le Ministre van VROM a dans ses attributions, non seulement l'habitat, mais aussi l'aménagement du territoire et l'environnement. Ce n'est pas le cas en France, où les départements ministériels restent cloisonnés : le ministère délégué à la Ville est peu associé à la définition de la politique du logement ; de même, la direction de l'Action sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité ne compte qu'un seul chargé de mission pour le logement.

A la faiblesse de l'interministérialité s'ajoutent les obstacles rencontrés dans les liaisons entre niveau central et niveau local. La remontée d'informations vers les administrations centrales est imparfaite. Cela empêche un suivi efficace des politiques, freine la diffusion des expériences innovantes, affecte la qualité des politiques définies au niveau national et ôte une part de son utilité à l'interministérialité. Cette situation contraste avec les mesures de suivi instituées au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. En sus des municipalités, le Ministère van VROM supervise en effet étroitement l'action des corporations de logements, soit à travers sa présence dans les conseils d'administration, soit à travers un système de surveillance a posteriori – sur la base de leurs rapports annuels – ou a priori, avant chaque opération importante.

Le constat est similaire au niveau local. Plusieurs exemples témoignent des difficultés engendrées par l'interministérialité. S'agissant des expulsions, la coordination entre les instances judiciaires et les DDASS siégeant dans les commissions locales du FSL est sujette à critiques, comme le relève le rapport d'évaluation de la loi relative au droit au logement. Soucieux d'assurer au premier chef le respect du droit de propriété, le juge autorise parfois l'expulsion d'un locataire ayant des impayés de loyer avant que toutes les procédures préventives aient été menées à leur terme. Dans ces conditions, le préfet peut être amené à refuser le concours de la force publique pour faire appliquer l'arrêté d'expulsion. De plus, l'empilement des dispositifs traitant des problèmes de solvabilité des ménages rend difficile l'articulation entre les services. La SDAPL, gérée par les DDE, le FSL, suivi notamment par la DDASS, et la commission de surendettement, à laquelle assiste parfois un membre du corps préfectoral, sont trop faiblement articulées. Chaque structure poursuit des objectifs spécifiques, respectivement : suspension des aides au logement, solvabilisation et mise en place de plans d'apurement des dettes. La politique de sécurité constitue un autre exemple. Dans certains

quartiers à forte proportion de logement social, les problèmes d'insécurité sont importants. Les acteurs du logement sont rarement associés aux dispositifs de sécurité, et notamment aux contrats locaux de sécurité, alors que la participation des bailleurs sociaux est théoriquement prévue.

1.3.3.3 Les effets pervers d'une contractualisation inadaptée

Destinés à assurer la cohérence d'une politique dont la mise en œuvre était éclatée entre de nombreux intervenants, les mécanismes de coordination récemment instaurés représentent paradoxalement une source de complexité supplémentaire qui affecte l'efficacité de la politique du logement social au niveau local.

Leur multiplication s'est en effet traduite par le développement d'une logique parcellaire. Ils associent les partenaires locaux dans des configurations chaque fois différentes et provoquent une réelle dispersion des initiatives : le PLH traite surtout du volet construction, le PDALPD des plus démunis, le plan pour l'hébergement d'urgence des situations les plus critiques. Une telle évolution conduit à une approche sectorielle, plus qu'à une politique véritablement intégrée. Le traitement d'un seul aspect de la politique du logement relève parfois même de plusieurs instruments parallèles dont l'articulation est souvent problématique : il en est ainsi du FSL et du FDAJ qui délivre des aides pour l'accès à un foyer de jeunes travailleurs.

Ces difficultés sont renforcées par la variété des territoires de contractualisation et par leur pertinence parfois douteuse. Dans de nombreux départements, l'installation des conférences intercommunales du logement a conduit à distinguer, d'une part, des bassins d'habitat autour des grandes villes et, d'autre part, un bassin « résiduel » rassemblant toutes les communes restantes. Pour les organismes agissant sur de vastes territoires, les complexités sont encore multipliées : la SA Efidis déplore le temps perdu à la rédaction de huit accords collectifs différents dans les huit départements d'Ile-de-France, d'autant que l'absence des maires affecte la crédibilité des engagements consignés.

La variété des systèmes et des territoires d'intervention ne poserait pas de problème s'il existait une unique autorité publique responsable. Or la contractualisation a au contraire favorisé la dilution des responsabilités et contrecarré certaines initiatives.

D'une part, le suivi de ces dispositifs excède les capacités de l'Etat déconcentré. D'autre part, le nombre des dispositifs de contractualisation est tel que certains d'entre eux sont peu mis en œuvre, peu appliqués, peu sanctionnés. Ainsi, bien que la date limite d'instauration des accords collectifs départementaux ait été fixée au 2 août 1999, nombre d'entre eux ne sont toujours pas entrés en vigueur ; quand ils existent, leur application est souvent reportée, soit parce que les parties n'en font pas une priorité, soit encore parce que les objectifs contenus dans ces documents apparaissent irréalistes. Ce constat est renforcé par le caractère non contraignant de nombre de ces documents. En l'absence d'un véritable chef de file, nul ne peut donc être interpellé en cas de déficience de la politique locale du logement.

Enfin, la superposition des dispositifs et leur absence de pérennité incitent également les acteurs locaux à ne pas s'engager fortement dans leur mise en application. En Seine-Saint-Denis, la rédaction des chartes communales du logement a été gravement compromise par l'institution des nouvelles chartes intercommunales. Et il arrive aussi que ces nouveaux mécanismes remettent en cause des initiatives locales ayant déjà fait la preuve de leur efficacité. En Haute-Saône, par exemple, les nouvelles chartes départementales de prévention des expulsions ont obligé l'OPAC à modifier un mécanisme qui s'avérait mieux adapté à un département rural où les problèmes d'impayés restent circonscrits.

Le système français est donc dans une situation singulière par rapport à ses voisins européens. Il n'a pas fait le choix d'une décentralisation complète, mais une co-administration de fait s'est développée au plan local. Il en résulte certes un pilotage étroit par l'administration centrale, mais parallèlement une confusion des rôles au niveau local. Ce modèle ne permet donc pas de répondre efficacement aux enjeux d'une politique du logement plus attentive aux besoins locaux.

2 La mise en place d'une véritable politique de l'habitat

Le diagnostic conduit plus haut a fait apparaître la nécessité de mettre en place une véritable politique locale de l'habitat adaptée aux réalités de terrain. Cela passe en premier lieu par un renforcement de l'Etat local structuré autour du préfet et épaulé par un pôle interministériel. Surtout, des possibilités de dérogations à la loi nationale devraient être ouvertes afin de moduler les crédits en fonction des besoins locaux ; disposant alors de véritables marges de manœuvre, le préfet pourrait conduire une négociation substantielle avec ses partenaires. Pour éviter une contractualisation molle et parcellaire, le dispositif serait recentré autour d'un instrument unique, le PLH, doté d'une force juridique renforcée qui en ferait l'outil majeur de pilotage au plan local. Cette contractualisation serait enfin complétée par un véritable dispositif d'évaluation, sur lequel se fonderaient les décisions annuelles de reconduction des crédits. Un tel dispositif permettrait de remettre l'utilisateur au cœur du dispositif dans une optique de service public local du logement social.

2.1 Un Etat fort au plan local

Le système français se situe aujourd'hui à la croisée des chemins. Le choix d'une décentralisation complète de la compétence logement à un niveau de collectivité locale pourrait être envisagé. Les travaux de la Commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation pourraient s'orienter en ce sens. Cette orientation serait certes conforme aux évolutions observées chez nos voisins européens, mais constituerait une rupture majeure pour le modèle français. Les avantages incontestables du modèle administratif français doivent être pris en compte, notamment la perspective interministérielle qu'apporte le préfet. L'autre branche de l'alternative consisterait à maintenir la vocation de l'Etat, garant de la politique du logement social ; cela suppose cependant d'en faire un véritable chef de file avec des moyens adéquats et, surtout, d'opérer l'indispensable glissement de pouvoirs du niveau central vers le niveau local.

2.1.1 L'inadaptation d'une décentralisation totale à la situation française actuelle

Dans plusieurs pays de l'Union européenne, la conduite de la politique du logement social a été décentralisée, les autorités centrales de ces Etats assumant un rôle bien plus effacé que celui joué en France par le ministère du Logement. Il n'existe nulle part, si ce n'est au Royaume-Uni, de direction d'administration centrale comparable à la DGUHC.

Le cas de l'Allemagne illustre l'intérêt et les limites de la décentralisation. Les communes développent parfois des initiatives intéressantes : ainsi, à Cologne, un système de prévention de l'exclusion reposant sur une intervention immédiate de la commune en cas d'impayés a été mis en place ; sa remise en cause consécutive au récent changement de majorité municipale montre cependant les aléas auxquels peut être soumise la politique du logement social dans un cadre décentralisé. Plus largement, le nombre de logements conventionnés est tombé en Allemagne à moins de deux millions[64] au cours des dernières années, à tel point qu'on a parlé d'un effondrement du système allemand. Des interrogations identiques se retrouvent en Italie. Inspiré du modèle français, le système italien a été totalement régionalisé. Mais les régions tardent à s'investir dans la politique du logement, une très grande dichotomie existant entre les régions du Sud, qui mènent une politique active, et celles du Nord. La crainte est que l'Italie n'ait conduit qu'une décentralisation par défaut.

Au vu de ces exemples étrangers, la France a-t-elle intérêt à faire le choix d'une telle évolution ? La solution la plus couramment évoquée consisterait à décentraliser les aides au logement par la création d'une dotation nationale sous forme de concours de l'Etat aux collectivités locales ; l'Etat se contenterait de répartir les enveloppes et de faire respecter les règles d'affectation. Il peut paraître cohérent de lier les compétences relatives à l'urbanisme, au foncier et au logement ; ce serait un moyen de responsabiliser les collectivités locales : la décentralisation de la politique du logement serait ainsi l'aboutissement logique du mouvement lancé en 1982. La montée en puissance de l'intercommunalité a redonné du crédit à une telle approche, car l'absence d'un véritable pouvoir d'agglomération rendait jusqu'à présent difficile toute décentralisation du logement social.

Cette proposition demeure pourtant inadaptée au cadre français. L'émiettement de l'organisation locale et la superposition des niveaux de collectivités font toujours obstacle au transfert de

responsabilité. Si l'intercommunalité a progressé, elle ne paraît pas encore assez aboutie pour autoriser une décentralisation complète.

A cela s'ajoute le problème de l'articulation des compétences. Comme le diagnostic a permis de l'établir, le logement social suppose la mise en œuvre de politiques connexes – aménagement du territoire, politique sociale, politique de la ville. Dès lors, comment confier l'intégralité de la compétence logement aux communes, alors que le département est la collectivité qui compte le plus grand nombre de travailleurs sociaux ?

Restent enfin les caractéristiques du logement social en France. Par sa masse et par la diversité des instruments utilisés, il est difficile de concevoir un transfert de l'ensemble des aides. De même, il existe des contraintes de financement de l'aide à la pierre, par le 1% et le livret A, qui supposent une régulation nationale[65]. Enfin, le logement reste perçu en France comme un bien essentiel d'intégration. La loi relative à la mise en œuvre du droit au logement, en consacrant ce droit et en en faisant un impératif de solidarité nationale, a reconnu le rôle irremplaçable de l'Etat. Celui-ci est d'ailleurs perçu localement comme la seule institution capable de concilier logement des plus démunis et promotion de la mixité sociale.

Les récents débats à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le projet de loi SRU ont montré que la décentralisation n'était pas majoritairement souhaitée par les élus locaux. A Lyon, par exemple, la Communauté urbaine ne souhaite pas se saisir globalement de la compétence logement social et s'efforce au contraire d'intensifier son partenariat avec l'Etat. Les revendications portent plutôt sur l'octroi de marges de manœuvre locales. Un transfert de compétence visant à dessaisir l'Etat au profit des collectivités locales ne semble donc pas souhaitable en l'état ; la contractualisation proposée ci-après pourrait en revanche être l'occasion d'une meilleure répartition des compétences entre collectivités.

2.1.2 Le renforcement de l'Etat local passe par la mise en place d'un pôle de compétence interministériel unique dans le domaine du logement social

Le diagnostic a mis en lumière les difficultés rencontrées par l'Etat au plan local dans un domaine où l'interministérialité est indispensable. La mise en place d'une véritable politique du logement social suppose de rassembler les services déconcentrés autour d'un pôle interministériel unique du logement permettant au préfet d'assurer son rôle d'impulsion.

Au cours des dix dernières années, plusieurs expériences pilotes ont fait apparaître l'intérêt d'une recomposition des services de l'Etat. Le premier en date a sans doute été le service interadministratif de logement à Lyon (SIAL), créé en 1992. Visant à restaurer le rôle de l'Etat en matière d'attribution des logements sociaux, le SIAL a été chargé d'optimiser la gestion du contingent préfectoral et de permettre, à l'échelle départementale, une analyse des besoins des ménages en difficulté par un meilleur partage des informations disponibles. Reposant sur une logique partenariale, le SIAL comprend des agents venant de la préfecture, de la DDASS et de la DDE, tout en dépendant directement de la préfecture.

A Montpellier, le pôle interministériel, créé en 1999 et placé auprès de la DDE, s'est vu confier des missions plus larges que le SIAL. Le transfert de compétences a d'abord porté sur la gestion par la DDE des contingents gérés jusque là par la préfecture. A ce premier bloc s'est ajoutée la prévention des expulsions : FSL, gestion des dossiers d'expulsion locative en amont du concours de la force publique, commissions de surendettement et de conciliation, accueil des publics en difficulté, etc. Le pôle est chargé des instruments de gestion du logement social comme le plan départemental d'insertion (PDI), le dispositif partenarial d'accueil des ménages en difficulté et les commissions d'attribution. Son financement, et notamment ses moyens logistiques, pèsent sur l'ensemble des services. Les résultats ont été très vite probants[66].

Plusieurs leçons peuvent être tirées de ces expériences pilotes. Tout d'abord, dès lors que l'Etat se donne les moyens de restaurer son action en faveur du logement social, il peut initier une dynamique nouvelle. La mise en place d'un interlocuteur unique facilite grandement le travail avec les autres partenaires, tels que le Parquet pour la gestion des expulsions. Ensuite, le rassemblement des services concernés par le logement social dans un seul pôle permet de croiser les approches et

d'améliorer l'efficacité d'ensemble. Enfin, un suivi par le corps préfectoral demeure souhaitable pour imprimer les grandes orientations stratégiques.

Pour réaliser un tel pôle, la question du portage juridique est centrale. Les récents décrets sur les délégations interservices et la constitution de pôles interministériels[67] ont apporté des réponses qui semblent particulièrement pertinentes. Dans le cas des délégations interservices, le préfet peut désigner un chef de projet pour l'ensemble des services chargés du logement social ; une lettre de mission permet d'indiquer les objectifs à remplir et les moyens mis à sa disposition, ainsi que la durée et les modalités d'évaluation. Les pôles de compétence permettent d'aller plus loin avec la mise à disposition de personnels de différents services, une autorité fonctionnelle conférée au chef de service, ainsi que la possibilité d'être ordonnateur secondaire délégué et de bénéficier d'une délégation de signature.

La fonction de chef de pôle sera probablement confiée à un membre de la DDE, mais une relative souplesse peut être laissée aux acteurs locaux. La préfecture ou la DDASS peuvent légitimement accueillir de tels pôles. Dans les zones très urbanisées, la direction pourrait être utilement confiée aux sous-préfets chargés de la politique de la ville. Cela permettrait en effet d'assurer une meilleure coordination entre logement social et politique de la ville.

Pour le préfet, la création de tels instruments ne conduit pas à un dessaisissement du pilotage du logement social. Il lui appartient toujours de fixer les objectifs dans la lettre de mission et d'évaluer les résultats obtenus. En contrepartie, il bénéficie d'un service aux contours nettement définis à partir duquel il peut donner des orientations et contractualiser efficacement.

En tout état de cause, ces outils ambitieux correspondent aux attentes en matière de logement social. Le recours à d'autres instruments juridiques n'apparaît pas nécessaire. En revanche, une forte incitation à la constitution de tels pôles, à l'image de ce qui a été mis en place dans les départements du Rhône, de l'Hérault ou du Bas-Rhin, devrait être lancée afin d'accélérer leur mise en place ; la rédaction d'une circulaire à cet effet à l'attention des préfets serait sans doute souhaitable. Une réflexion sur les éventuels transferts de personnel du niveau central vers le niveau local pourrait être conduite à l'occasion de la généralisation de ces pôles, dans le cadre, par exemple, des plans pluriannuels de modernisation (PPM) des administrations élaborés au sein de chaque ministère[68].

2.1.3 La refondation des relations entre Etat central et Etat déconcentré doit permettre d'ouvrir des possibilités de dérogations au plan local

Parallèlement à leur réorganisation au plan local, les modes d'intervention des services de l'Etat doivent évoluer. D'une part, l'Etat central devrait se concentrer sur ses missions principales. D'autre part, l'Etat déconcentré pourrait recourir à des dispositifs dérogatoires lui permettant d'adapter sa politique en matière de logement social aux besoins locaux. La régulation du système serait assurée par un dispositif d'évaluation renforcé.

2.1.3.1 Un Etat central stratège

Dans une recomposition des rôles entre Etat central et Etat local, le premier pourrait se concentrer sur les fonctions qui lui sont assignées par la loi ATR du 6 février 1992. Il doit tout d'abord arrêter les priorités nationales en matière de logement social : qu'il s'agisse du droit au logement ou de la mixité sociale, il est en effet essentiel de disposer d'une conception permettant d'orienter l'action locale et de conduire une évaluation solide ; à cet égard, le flou qui entoure encore la notion de mixité sociale nuit à sa mise en œuvre concrète.

L'Etat central doit ensuite continuer à fixer le cadre minimal dans lequel s'inscrirait la conduite des opérations en l'absence de recours aux dispositifs dérogatoires. Selon un modèle proche de celui qui existe en matière de droit du travail, il s'agit de définir une sorte de plancher réglementaire.

Les enveloppes financières seraient enfin dévolues chaque année aux préfets de région par l'Etat central, à charge pour eux de les répartir ensuite entre chaque département selon une procédure comparable à celle retenue pour les aides à l'emploi : remontée des besoins depuis le niveau local, répartition des enveloppes en fonction de ces diagnostics, évaluation en fin d'année de l'utilisation efficiente des crédits, fixation des dotations futures en fonction des résultats de ces évaluations.

2.1.3.2 Des marges de manœuvre élargies au niveau de l'Etat local

La mise en œuvre d'une véritable politique locale de l'habitat passe par l'octroi d'importantes marges de manœuvre au plan local. L'observation de la situation des marchés locaux[69] fait apparaître une hétérogénéité croissante qui rend de plus en plus difficile la conduite d'actions uniformes sur tout le territoire. La solution consisterait, dans le cadre d'une politique de « déconcentration »[70], à donner au préfet des pouvoirs de modulation qui seraient exercés avec les collectivités locales par l'intermédiaire d'un contrat assurant des contreparties. A quelles conditions une telle politique pourrait-elle être mise en place ?

- possibilités et conditions juridiques d'octroi de marges de manœuvre locales

En matière de logement social, l'importance du principe de solidarité nationale est souvent rappelée. La loi sur le droit au logement stipule ainsi dans son article 1er : « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation ». Une adaptation territoriale du droit au logement pourrait donc contrevenir au principe d'égalité.

Mais le Conseil constitutionnel a déjà admis que des normes puissent varier selon les territoires[71]. La décision du 21 janvier 1997 sur la prestation autonomie dépendance reconnaît que le principe de solidarité ne s'oppose pas à ce qu'une politique soit mise en œuvre de façon modulée au niveau local à condition que l'exercice de cette compétence soit strictement encadré. En réponse à une question parlementaire, M. Louis Besson, Secrétaire d'Etat au Logement, a lui-même rappelé qu'il n'était pas hostile à une adaptation des dispositifs et des financements pour le logement social : « le gouvernement n'est pas opposé à aller plus loin compte tenu de la diversité des contextes locaux, mais cela devra se faire dans le souci de garantir l'égalité des organismes et des habitants en ce qui concerne l'attribution des aides de l'Etat et le nécessaire respect du droit au logement. »[72]

Au regard de la jurisprudence constitutionnelle et administrative, des gardes-fous doivent être instaurés pour prévenir tout risque de rupture de l'égalité. D'une part, l'instauration de dérogations au niveau local doit reposer sur des critères objectifs. La mise en place préalable d'observatoires menant des diagnostics locaux est indispensable. D'autre part, les mécanismes d'adaptation doivent être contractuels et régulièrement révisés en fonction des progrès effectués et du contexte local. Ce jeu de donnant-donnant renforcerait l'intérêt de chacun à contractualiser. Enfin, le principe de la dérogation et la fixation des « fourchettes » relèvent du législateur, tandis que les critères de modulation sont précisés par voie réglementaire.

- ce qui peut être déconcentré

Les possibilités d'adaptation de la législation nationale dont dispose l'autorité préfectorale sont largement insuffisantes. Dans son rapport au Commissariat général du Plan, François Geindre soulignait déjà ce manque de souplesse. S'agissant des plafonds de loyer fixés pour le parc privé conventionné selon un zonage en trois catégories – Paris, Ile-de-France et le reste du territoire –, les études menées localement ont fait apparaître qu'ils provoquaient un effet d'aubaine dans certaines villes – à Saint-Etienne par exemple – tandis qu'il constituaient un obstacle au conventionnement de logements dans des zones où les loyers étaient plus élevés – comme l'agglomération lyonnaise. Il en va de même pour les plafonds de ressources, qui reposent également sur la segmentation en trois zones. Or, en raison de la diversité des marchés immobiliers locaux, des ressources par bassin d'emploi et des besoins de construction par catégorie de logement social, une modulation généralisée des aides serait nécessaire.

Il s'agit donc d'aller plus loin en étendant le principe des dérogations locales aux principaux domaines du logement social.

- Les aides à la pierre : elles sont constituées des prêts bonifiés et des subventions. Permettre l'adaptation des prêts bonifiés distribués par la CDC n'ajouterait qu'à la complexité. En revanche, les modulations concerneraient à la fois les subventions liées aux prêts locatifs aidés pour les opérations de construction mais aussi la subvention accordée pour la réhabilitation de logements HLM (PALULOS). Cela permettrait de financer des opérations dans des zones où le coût du foncier est important.

- Les aides à la réhabilitation de logements privés : le préfet pourrait aller au-delà de la limite de 50% de subvention aux travaux d'amélioration de logements de propriétaires occupants à faible ressources (PAH). Il pourrait également, lors la distribution des aides de l'ANAH, augmenter le taux de subvention pratiqué.
- Les plafonds de ressources pour avoir le droit d'accéder à un logement social: le préfet pourrait accorder des dérogations à la hausse dans les quartiers où il faut attirer des ménages plus aisés et à la baisse là où il faut élargir l'accès des personnes défavorisés.
- Les plafonds de loyers : ils concernent l'ensemble des logements aidés, y compris les logements privés conventionnés. Cette possibilité de dérogation devrait permettre de s'adapter aux prix pratiqués par le marché local.
- La gestion du contingent préfectoral : la possibilité de mutualiser la gestion de la demande de logements sociaux avec les communes serait ouverte.
- Le pourcentage de 20% de logements sociaux: le projet de loi SRU prévoit que le préfet peut accorder un délai d'adaptation aux communes qui ont consenti des efforts pour atteindre ce seuil.

Afin de s'assurer du bien-fondé de ces dérogations, toute adaptation locale devra être motivée et préciser les améliorations apportées à la situation locale. Il est par ailleurs essentiel de raisonner en enveloppes fermées. Ce pouvoir de dérogation ne doit en effet pas aboutir à une dépense incontrôlée de l'Etat, mais à un arbitrage plus adapté de ses interventions.

Cette adaptation, pour être pleinement efficace, devrait s'accompagner d'une fongibilité généralisée des lignes de crédits. Celle des lignes PLUS et PALULOS a déjà constitué un progrès important. Pour aller plus loin, il serait utile de réduire à deux lignes budgétaires les crédits affectés par le ministère de l'Équipement au logement social : une ligne investissement regroupant les aides à la pierre (65-48 art. 10), les opérations sur le logement privé de l'ANAH[73] (65-48 art. 90) et les opérations à caractère très social (65-48 art. 60) ; et une ligne fonctionnement regroupant les crédits FSL, les moyens de lutte contre le saturnisme, les crédits d'étude et les AIVS. Ces propositions devraient être préalablement soumises à l'appréciation de la Cour des comptes. Le projet de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 s'inscrit dans cette ligne en présentant les crédits, non par ligne budgétaire, mais par politique et constitue l'occasion de mener à bien la « fongibilisation » des crédits du logement social.

Enfin, le préfet fixerait ses orientations dans un projet territorial sur trois ans, comme les PLH, qui arrêterait les objectifs et les actions locales prioritaires. Sur cette base, l'Etat local pourrait présenter chaque année les interventions retenues (effort en faveur des plus démunis, meilleure répartition des logements sociaux à l'échelle du territoire, action de mobilisation du parc privé, etc.). Le préfet pourrait ainsi porter à la connaissance des acteurs et de l'opinion publique ces orientations à l'occasion de la réunion annuelle du CDH, ce qui serait aussi l'occasion de sensibiliser les médias et le public aux enjeux locaux du logement.

2.1.3.3 Une évaluation renforcée

L'ouverture de dérogations n'est possible que si, d'une part, elle est justifiée par une connaissance précise des besoins locaux et, d'autre part, elle donne lieu à une évaluation des résultats. Ces études de l'efficacité de la politique du logement social se sont pour l'instant développées sur des bases volontaires autour d'expériences pilotes dans les départements ou les agglomérations. La communauté urbaine de Lyon a installé un réseau d'observatoires locaux du logement social à l'échelle des quartiers, qui permet une appréciation fine des besoins et des difficultés rencontrées. En Ile-et-Vilaine, un observatoire a été mis en place dès 1992 dans le cadre du règlement d'attribution : les informations sont transmises par les OPHLM, puis relayées par les EPCI dotées de la compétence logement avant d'être traitées par une agence d'urbanisme.

En soi, la mise en place de ces expériences pilotes a constitué un progrès indéniable, encouragé par la DGUHC. Elle présente cependant des limites dans la perspective d'une évaluation renforcée : chaque organisme a développé ses propres critères d'appréciation et les informations transmises à la DGUHC sont inexploitable, faute d'uniformisation. Il importe donc que les résultats locaux soient standardisés pour les autorités centrales afin d'être exploités, puis renvoyés aux instances locales, sur le modèle de ce qui se pratique au Royaume-Uni. Le système français pourrait donc être réorganisé autour des orientations suivantes :

- Les principes de l'évaluation

Il appartiendrait au niveau central de suivre la méthodologie suivante :

- quelles sont les problématiques qui doivent être abordées localement et leurs conséquences (portée de la mixité sociale, déclinaison du droit au logement) ?
- quelles sont les sources d'information sur l'application de ces problématiques ?
- quels indicateurs pertinents supplémentaires devraient être développés ?

Il faut ensuite croiser ces questions : si un indicateur paraît pertinent, dispose-t-on des informations pour l'exploiter ? Sinon, le coût nécessaire au développement et au traitement de cette connaissance est-il justifié ? Il s'agit donc d'une démarche itérative consistant à améliorer au fur et à mesure des indicateurs uniformisés au niveau national en fonction des informations locales. La définition et l'exploitation des critères est un travail difficile sur le plan méthodologique : comment apprécier, par exemple, la réalité d'une mixité sociale dont les contours restent difficiles à cerner ? Sachant ces limites, les critères de mesure d'efficacité suivants pourraient, en première analyse, servir de bases aux évaluations[74].

Il conviendrait d'abord d'évaluer l'efficacité des modulations des aides à la pierre à travers les renseignements suivants :

- impact d'une subvention supplémentaire abaissant le coût du foncier pour le bailleur social sur la modération des loyers de sortie des programmes ;
- efficacité des opérations selon leur localisation dans des quartiers difficiles ;
- caractéristiques des logements : taille, confort, environnement du logement.

En second lieu, une série d'indicateurs devrait mesurer l'impact sur la mixité sociale des dérogations aux plafonds de ressources et de loyers :

- bénéficiaires des dérogations aux plafonds de ressources et de loyers ;
- conséquences sur l'évolution de la mixité sociale par quartiers en fonction des ressources des nouveaux ménages ;
- localisation des dérogations sur les quartiers où la mixité sociale est faible.

Il sera enfin nécessaire de disposer d'un retour d'information sur la fongibilité des aides autorisée au niveau local, en distinguant les crédits alloués à la construction neuve dans le secteur locatif public, aux réhabilitations dans ce même secteur et aux actions menées dans le parc privé en pouvant comparer les évolutions d'une année sur l'autre. La DGUHC s'est récemment engagée dans cette voie et a envoyé un guide méthodologique aux services déconcentrés. A terme, un logiciel informatique et la mise en place d'un réseau intranet entre les pôles interministériels départementaux et le niveau national permettraient le traitement des données en continu et l'analyse des résultats des dérogations.

- L'organisation administrative de l'évaluation

La production de ces indicateurs requiert une révision des structures administratives. Les pôles expérimentaux constituent une base intéressante ; mais ils sont rattachés à des collectivités locales, ce qui ne permet pas – surtout dans le cadre d'un dispositif dérogatoire – de garantir l'objectivité des informations. Or il s'agit d'une condition essentielle pour la réussite d'une évaluation. L'Etat doit garder le contrôle de ces dispositifs. Des observatoires du logement social, financés par l'Etat sur les crédits d'études du ministère du Logement, pourraient donc être chargés, dans chaque département, de recueillir et de traiter les informations demandées par l'échelon central. Pour conduire ces évaluations, il serait utile, comme cela se fait aux Pays-Bas, de demander aux bailleurs de fournir chaque année un bilan social ; la loi Besson avait prévu l'instauration d'un tel tableau de bord social des organismes HLM, qui est semble-t-il resté lettre morte. Leur existence n'est pas contradictoire avec le développement par les collectivités locales d'observatoires infradépartementaux : l'articulation entre des observatoires locaux, financés par les EPCI et destinés à suivre l'évolution du marché quartier par quartier, et l'observatoire départemental, financé par l'Etat et chargé d'évaluer les actions conduites sur fonds publics et les dérogations locale, est parfaitement envisageable.

Ce système suppose un traitement approfondi des données collectées par l'administration centrale, ce qui n'est pas le cas actuellement. Un simple chiffre permet en effet de prendre la mesure du retard pris par la France en matière d'évaluation : alors qu'au Royaume-Uni l'évaluation mobilise une

direction d'environ soixante personnes au ministère chargé du logement, elle ne concerne en France que cinq personnes au sein d'une sous-direction de la DGUHC. La création d'une agence nationale de l'évaluation de la politique du logement social, ayant un statut d'établissement public, n'est pas justifiée pour la seule évaluation d'une politique comme le logement, fût-elle interministérielle ; mais la constitution au sein de la DGUHC d'un service étoffé d'une vingtaine de personnes, rendant directement compte au Secrétaire d'Etat chargé du Logement et assurant un suivi par régions de l'évaluation conduite au niveau local, paraît indispensable.

- L'utilisation de l'évaluation

Pour que l'évaluation ait une véritable signification, elle doit être effectivement utilisée dans la mise en oeuvre locale des politiques. Trois objectifs devraient lui être assignés.

- Justifier les dérogations locales : le respect du principe d'égalité exige que toute dérogation s'appuie sur une analyse des particularités locales justifiant des marges de manœuvre.
- Répartir les enveloppes financières : alors que la méconnaissance des besoins locaux empêche une répartition optimale des enveloppes financières, l'évaluation doit rechercher une affectation efficiente au regard des enjeux locaux d'aménagement du territoire et favoriser une répartition harmonieuse des logements sociaux par département. L'évaluation annuelle doit servir de référence pour la reconduction annuelle des crédits : les départements ayant conduit une action pilote ou consommé efficacement leurs crédits pourraient obtenir une enveloppe accrue.
- Diffuser les expériences pilotes et évaluer les instruments : l'évaluation doit également permettre à chaque département de se comparer par rapport à ses voisins et d'avoir connaissance de leurs expériences novatrices. Cette pratique est insuffisamment développée en France. A intervalles de trois ans, comme au Royaume-Uni, une évaluation globale des principaux outils de la politique du logement social – aide à la pierre, aide à la personne, accompagnement social – pourrait être menée sur la base des évaluations locales.

- Les sanctions de l'échec de la contractualisation

L'octroi de telles dérogations doit en contrepartie être encadré de façon stricte : l'échec de la concertation locale entraînerait le retour automatique aux règles de droit commun. En cas de non-contractualisation[75], les collectivités locales retrouveraient une situation plus contraignante et ne disposeraient plus des mêmes marges de manœuvre locales. A titre d'exemple, le projet de loi SRU prévoit un seuil minimal de 20% de logements sociaux par commune ; des dérogations à ce seuil seraient ouvertes dans le cadre d'une contractualisation ; en cas d'échec, les communes seraient effectivement soumises à ces contraintes : l'ouverture de dérogations est donc une incitation puissante à la contractualisation entre les acteurs.

Les normes nationales minimales auront vocation à s'appliquer là où ne seraient pas réunies les conditions techniques (capacité d'évaluation), politiques (volonté des élus locaux de contractualiser) ou institutionnelles (existence d'un acteur ayant les compétences requises à l'échelon intercommunal) requises pour contractualiser. Les normes nationales doivent donc fixer à la fois les conditions de droit commun et les marges de manœuvre possibles autour de ce socle de base. Une telle approche correspond à celle du projet de loi SRU qui confère au préfet des pouvoirs de substitution quand toutes les voies de dialogue ont conduit à l'échec.

2.2 Pour une contractualisation simplifiée et renforcée : l'instauration d'un partenariat de gestion

Dès lors que des marges de manœuvre sont ménagées, la mise en place de ces adaptations locales devrait se faire dans le cadre d'une contractualisation définie au niveau intercommunal sur la base d'un diagnostic approfondi associant les partenaires principaux. La territorialisation risquerait cependant de déboucher sur un simple ajustement à la marge des normes nationales au détriment d'une réflexion globale sur la politique locale du logement social. L'enjeu réside donc dans l'implication de tous les acteurs et dans une approche globale des aspects du logement social à l'échelle d'un territoire pertinent.

Dans cette optique, la mise en place d'un partenariat efficace passe par une simplification du dispositif contractuel autour d'un document unique appelé à servir de référence pour la politique locale du

logement et de cadre pour les mécanismes d'adaptation aux besoins locaux. La contractualisation pourrait alors s'affirmer comme l'instrument d'une approche véritablement partenariale de la question du logement social.

2.2.1 Le besoin d'une approche de contractualisation globale

Dans le cadre d'une politique locale de l'habitat, il est nécessaire de favoriser une réelle coordination entre les intervenants. De ce point de vue, des expériences de contractualisation locales innovantes se sont développées au cours des dix dernières années autour du PLH. C'est le cas à Lyon, où l'élaboration du PLH a permis de mettre en place au niveau de l'agglomération une planification tripartite du logement entre l'Etat, le président de la communauté urbaine et le président du conseil général.

Le PLH de Lyon :

Il porte essentiellement sur quatre grandes actions :

- rééquilibrer la distribution du logement social sur le territoire de la communauté urbaine en développant les logements sociaux à l'ouest et au centre,
- réhabiliter le parc privé, qui a une fonction essentielle dans la chaîne du logement à Lyon, en maintenant le rythme soutenu des OPAH,
- requalifier et réhabiliter le parc HLM, avec une lutte contre la vacance intégrant une gestion de proximité dans les quartiers les plus en difficulté,
- améliorer la connaissance du marché local avec la constitution d'observatoires de la demande.

Les cas de Strasbourg, Montpellier, ou plus modestement de Bastia, confirment également que le PLH peut constituer un outil adéquat à condition d'en renforcer la portée. Ces expériences locales permettent de tirer les conclusions suivantes :

- les PLH ont permis localement une concertation approfondie entre l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires pour la mise en œuvre de la politique du logement. Là où existe une volonté politique, la démarche s'avère positive ;
- cela suppose de la part de l'Etat une capacité de négociation locale, de suivi et d'évaluation, d'élaboration et de diffusion des indicateurs, qui a souvent nécessité un renforcement des compétences et un programme de formation des personnels ;
- les expériences locales intéressantes partent d'initiatives intercommunales ;
- la démarche du PLH est utile quand elle permet une approche globale incluant diagnostic, évaluation, planification et contractualisation sur des objectifs précis ;
- les PLH souffrent cependant de la multitude des procédures contractuelles[76] : sa force obligatoire est insuffisante et il ne fédère qu'insuffisamment l'ensemble des acteurs.

En tout état de cause, ces expériences locales montrent clairement l'intérêt d'une approche interministérielle croisant autour du logement social les politiques de l'urbanisme, de la ville ou la politique sociale. La solution préconisée est donc la suivante.

Les mécanismes d'adaptation seraient accordés par le préfet à l'occasion d'un contrat signé avec les partenaires dans le cadre du PLH. Les modulations permettant une territorialisation de la politique du logement social ne seraient acceptées qu'en échange de contreparties selon un système de donnant-donnant : en réponse aux incitations de l'Etat en faveur d'une gestion locale de la politique du logement social, les collectivités locales prendraient des engagements en termes de mixité sociale et de logement des défavorisés. Cette contractualisation constituerait à la fois le pendant nécessaire des modulations locales préconisées précédemment et l'aboutissement logique de la territorialisation des politiques du logement social.

Ce sont donc sur les conditions permettant de faire du PLH un véritable instrument de contractualisation qu'il faudrait faire porter les efforts.

2.2.2 Les principes d'une contractualisation renouvelée

L'évaluation du dispositif de contractualisation actuel a fait apparaître trois points d'achoppement principaux : le territoire pertinent, l'implication des acteurs principaux dans la contractualisation et la nécessité d'une approche globale des questions du logement social.

2.2.2.1 Le territoire pertinent

L'approche de terrain montre la pertinence du bassin d'habitat[77] pour traiter des questions de logement social, notamment des problèmes de mixité sociale. Si les politiques communales peuvent conduire à une ségrégation spatiale forte au niveau des quartiers, le niveau du bassin d'habitat permet d'appréhender l'ensemble du marché et de mettre en oeuvre la solidarité intercommunale. A Dunkerque, le passage en 1996 à une réflexion à l'échelle du bassin d'habitat dans le cadre de la conférence intercommunale du logement a conduit à dépasser les approches trop étroitement communales[78]. La conférence intercommunale s'est notamment efforcée de remédier au problème de concentration de la population originaire de l'immigration sur certains quartiers. La gestion concertée des attributions de logements sociaux a permis d'inverser progressivement la tendance ; dans le même temps, les bailleurs sociaux se sont engagés avec la conférence intercommunale et le conseil général à mettre en place des actions de suivi, notamment en matière d'alphabétisation et d'aide aux démarches administratives. Le même constat a pu être fait sur l'agglomération du Puy-en-Velay. Le projet de loi SRU, en s'appuyant sur le niveau du bassin d'habitat pour le calcul des quotas de logements sociaux, souligne l'intérêt d'une montée en puissance du niveau intercommunal.

En revanche, pour en faire un niveau territorial pertinent, il est indispensable qu'il coïncide avec une instance politique compétente. Ce problème a constitué pendant longtemps un point d'achoppement lourd[79]. Aujourd'hui, les nouveaux instruments juridiques créés par les lois du 26 juin et du 12 juillet 1999 ouvrent de nouvelles perspectives[80]. Les progrès rapides de l'intercommunalité, urbaine notamment, permettent à court terme d'en faire l'échelon de décision pour la politique du logement social. Etant donnée cette montée en puissance, il est regrettable que la loi contre les exclusions n'ait pas obligé les bassins d'habitat à s'adosser à une structure intercommunale. Il suffirait d'indiquer – ce que pourrait faire une circulaire – que les bassins d'habitat doivent être créés autour de structures intercommunales.

Le développement de l'intercommunalité pourrait poser à terme la question d'un transfert de compétence des communes vers les EPCI à fiscalité propre. Pour l'instant, ils ne sont compétents que pour le logement social d'intérêt communautaire, tandis que les communes gardent concrètement la maîtrise du foncier avec le permis de construire et le droit de préemption. Un transfert de compétences serait en effet cohérent avec la volonté de promouvoir l'échelon intercommunal comme niveau de décision. Pour autant, en l'état, elle présente le risque d'inquiéter les maires, qui perdraient la maîtrise d'un dossier sensible, et pourrait, si elle était mis en place de façon prématurée, freiner l'essor de l'intercommunalité. En revanche, à moyen terme, au fur et à mesure que l'intercommunalité se sera développée et aura acquis sa pleine légitimité, un tel transfert devrait pouvoir être conduit, sans aller nécessairement jusqu'à un transfert complet. La première étape pourrait consister à ouvrir dès maintenant un droit de préemption au bénéfice des EPCI pour acquérir des terrains destinés à des logements sociaux. Les OPHLM doivent relever de la politique du logement « d'intérêt communautaire ». Ils pourraient donc être rattachés obligatoirement à l'EPCI doté de la compétence logement. Cette mesure permettrait à la structure intercommunale de disposer de ressources foncières et provoquerait une réduction du nombre des bailleurs.

La contractualisation autour du PLH serait centrée principalement sur les territoires prioritaires en termes de logement social – les agglomérations[81] et les communautés de communes, où se situe la très grande majorité des logements sociaux - pour lesquels les marges d'adaptation locale seraient ouvertes. Pour tenir compte des agglomérations dont le bassin d'habitat dépasse le périmètre de la communauté d'agglomération[82], il faudrait également ouvrir aux pays comprenant une communauté d'agglomération et dotés de la compétence logement la possibilité de contractualiser. La loi du 26 juin 1999 permet, dans la mesure où les pays seront adossés à un groupement d'intérêt public ou à un syndicat mixte pouvant se voir confier la compétence logement.

Il appartiendra aux services de l'Etat d'identifier les territoires sur lesquels une contractualisation peut être utile. Cette logique de géographie prioritaire est conforme à l'orientation choisie par le projet de loi SRU, qui impose un seuil de 20% de logements sociaux dans les zones agglomérées, et à la circulaire du 31 janvier 2000[83] qui fixe comme objectif que chaque agglomération de plus de 50.000 habitants devra disposer d'un PLH approuvé d'ici 2001.

2.2.2.2 Les acteurs de la contractualisation autour du PLH

Le risque serait de faire du PLH l'instrument d'une coordination « molle » entre un trop grand nombre d'acteurs locaux. Pour l'éviter, il faut limiter au maximum les signataires obligatoires. Seules les signatures de l'Etat et de l'établissement public de coopération intercommunale concerné sont strictement nécessaires. Il convient d'ajouter celle du département en raison de ses compétences sociales. Le document local pourrait donc être arrêté conjointement par l'Etat, le Conseil général et l'EPCI, ce qui assurerait une prise en compte des objectifs locaux de l'Etat et une garantie de respect de la solidarité nationale. En l'état actuel, l'Etat n'est qu'associé à l'élaboration des PLH ; dans une perspective de « déconcentration », il conviendrait de mettre en œuvre une procédure d'élaboration conjointe du document, ce qui existe pour les PDALPD. Par ailleurs, on ne peut qu'être surpris de l'absence de représentant du Conseil général au sein des conférences intercommunales du logement[84]. Une modification en ce sens des règles d'élaboration du PLH pourrait permettre la prise en compte des priorités départementales.

En revanche, à côté des signataires obligatoires, il faut veiller à ce que le PLH associe l'ensemble des acteurs et notamment les autres collectivités territoriales, dont le Conseil régional. En outre, il semble peu réaliste de vouloir faire du PLH un instrument d'action globale sans prévoir la participation des bailleurs sociaux. Parmi les opérateurs, il faut également intégrer les organismes collecteurs du 1% logement ainsi que les associations chargées de l'accompagnement social. Enfin, par souci de transparence, la consultation des représentants des usagers ou des associations de défense du droit au logement pourrait être prévue.

La distinction entre signataires obligatoires et acteurs associés permet ainsi de concilier à la fois la nécessité d'un partenariat étroit et la recherche d'une concertation élargie.

La loi de lutte contre les exclusions a doté le bassin d'habitat d'une institution spécifique qui pourrait être le cadre d'élaboration du PLH : la conférence intercommunale du logement, mise en place à la suite des recommandations du rapport Erignac. Elle est fondée sur l'idée de « déconcentration » et permet de réunir en une même enceinte Etat, collectivités locales, organismes de logement social et associations. La première évaluation du fonctionnement de cette instance a confirmé sa pertinence. Il faut toutefois veiller à renforcer le rôle de l'EPCI au sein de cette conférence. A condition de l'adapter en ce sens, elle dispose des atouts nécessaires pour faciliter la synthèse entre les exigences du logement des plus démunis et la mise en œuvre du principe de mixité sociale dans le cadre du bassin d'habitat.

2.2.2.3 Les thèmes abordés par la contractualisation : il faut élargir le champ du PLH

Une politique intercommunale du logement suppose de définir les sujets devant être traités de façon partenariale, le principal risque consistant à n'avoir qu'une vision parcellaire du logement social. Le PLH devrait pouvoir traiter en priorité les thèmes suivants.

- La contractualisation des moyens : celle-ci ne saurait se réduire, comme l'a fait apparaître l'analyse des évolutions récentes du logement en France, au seul secteur HLM. La mise en œuvre des pratiques intercommunales exige d'intégrer l'ensemble du dispositif des aides à la pierre dans la négociation ainsi que la question des loyers réglementés et des aides à la personne. Ces éléments pourraient faire l'objet d'une négociation, à la lumière du diagnostic du PLH, entre le préfet, les élus locaux et les bailleurs sociaux. La contractualisation dans le cadre du PLH devrait permettre par exemple de négocier la modulation réelle des aides à la pierre préconisée précédemment.

- Mais la contractualisation des moyens ne suffit pas. Il faut également fixer des objectifs pluriannuels, quantitatifs et qualitatifs, qui feront l'objet d'une évaluation à mi-parcours. Cela suppose des engagements précis des collectivités territoriales en matière foncière, principal risque de blocage, et un engagement financier pluriannuel de l'Etat.

- Enfin, la contractualisation doit être l'occasion de partager un diagnostic de la situation locale. La mise en place d'une politique locale de l'habitat n'a de sens que si elle s'appuie sur une analyse fine

du marché local et des besoins. Les expériences sur sites démontrent qu'il ne peut y avoir de politique locale de l'habitat sans un effort important en matière d'études, d'analyse et de suivi, ce que doit permettre le PLH.

Outil de connaissance, instrument de programmation autour d'objectifs partagés, cadre d'engagement pour la mise en œuvre d'actions concrètes, le PLH devient ainsi le support d'une véritable politique locale du logement social. Il permet de négocier en commun les grandes orientations : action sur les HLM ou sur le parc social de fait, mise en œuvre de la mixité sociale, démolition ou réhabilitation, localisation dans des secteurs périphériques ou en centre ancien.

2.2.3 Une force juridique renforcée

Pour que le PLH devienne véritablement l'outil central de la politique locale du logement social, sa force juridique doit être renforcée. Cela passe tout d'abord par un effort de clarification des autres outils. A l'échelle des EPCI où seront signés les contrats, le PLH est destiné à devenir l'instrument central. Le PDALPD pourrait parfaitement être intégré dans le PLH, dont il constituerait un volet obligatoire. De même, des documents tels que les accords collectifs départementaux ou les chartes d'attribution ne seraient plus nécessaires, puisque les principes seront actés dans le PLH. Il serait intégré au sein du contrat d'agglomération, ce qui permettrait à la fois de prévoir sa coordination avec le contrat de ville et d'assurer la mise en cohérence des différents PLH au niveau régional à travers les contrats de plan.

Hors des zones de contractualisation, certains instruments de planification doivent être maintenus ; ils pourraient en revanche être clarifiés. Le PDALPD pourrait inclure les schémas d'hébergement d'urgence de même que la charte de prévention des expulsions et regrouper l'ensemble des dispositifs traitant des plus démunis. Le pôle interministériel pourrait en effet regrouper dans un même service l'ensemble du personnel qui s'occupe de ces questions.

Par ailleurs, la mise en place d'un véritable outil de régulation suppose de renforcer sa portée juridique. Cela pose deux séries de questions : l'articulation du PLH avec, d'une part, les autres documents existants en matière d'habitat et, d'autre part, les documents d'urbanisme. Dans les deux cas, l'articulation repose pour l'instant sur l'obligation de tenir compte[85] ou de prendre en considération le PLH[86]. Dès lors que l'on souhaite faire du PLH l'instrument cadre, le choix d'une obligation de compatibilité entre les objectifs du PLH et les autres documents s'impose. Cette obligation de compatibilité devrait valoir aussi bien pour les documents d'urbanisme, comme les POS[87], que pour les documents de planification du logement social. Le PLH sera ainsi le document de référence auquel chacun pourra se référer.

Il reste à veiller à ce que les objectifs du PLH débouchent sur des obligations sanctionnées. Les dérogations réglementaires étant la contrepartie d'engagements consentis, il est légitime que le non-respect des objectifs, notamment en matière de mixité sociale, débouche sur des sanctions telles que la suppression des avantages liés à la modulation. Le projet de loi SRU va lui aussi dans le sens d'une contractualisation contraignante. Le renforcement du contenu et de la portée juridique du PLH pourrait également s'accompagner de l'ouverture d'un droit de recours effectif du citoyen qui pourrait se prévaloir des objectifs affichés par le PLH. Les engagements pris dans le cadre du PLH seraient ainsi rendus opposables aux tiers.

Afin de ne pas surcharger le PLH, le document pourrait se limiter aux orientations principales et la mise en œuvre des objectifs pourrait être renvoyée à une convention d'application. Le dispositif opérationnel serait donc le suivant :

- un PLH fixant les grandes lignes de la politique au niveau du bassin d'habitat pour trois ans, renouvelable une fois,
- une convention d'application annuelle qui préciserait les modalités de mise en œuvre des objectifs arrêtés dans le PLH.

L'idée consiste très simplement à disposer d'un document qui identifie les besoins, indique les moyens d'y répondre en arrêtant des objectifs pluriannuels et fixe des règles locales permettant de s'assurer que la production est bien affectée conformément aux besoins.

2.2.4 Le cas particulier de la région Ile-de-France

Les caractéristiques du logement social en région Ile-de-France la distinguent nettement des autres régions métropolitaines :

- la continuité urbaine ne permet pas de la diviser en « bassins d'habitat » ;
- elle concentre près de la moitié des logements sociaux de métropole et un grand nombre de bailleurs sociaux ;
- les problèmes de mixité sociale s'y posent avec plus d'acuité qu'ailleurs, avec la césure entre Paris et l'ouest de la petite couronne, d'une part, qui attirent les logements haut de gamme, et le nord et l'est de la région où la proportion de logements sociaux est élevée ;
- les dépenses de logement sont de 20% supérieures à la moyenne nationale[88] en raison de la rareté et de la cherté du foncier ;
- l'intercommunalité y est faiblement développée malgré les progrès enregistrés depuis l'entrée en vigueur de la loi relative au renforcement de la coopération intercommunale[89] : elle ne concerne que 29% des communes, contre 52% en moyenne nationale ;
- l'implication du conseil régional est traditionnellement forte.

L'acuité des problèmes existants, tant du côté de l'offre – en raison de la rareté des terrains disponibles – que du côté de la demande – puisque le contrat de plan Etat-région 2000-2006 a chiffré à 50.000 la demande annuelle de nouveaux logements – et l'inadaptation des instruments nationaux appellent donc un traitement original.

La prise en compte de la cohérence au niveau régional est fondamentale à l'échelle de l'Ile-de-France. L'action de la région a contribué à introduire une vision globale ; par ses interventions, elle corrige en partie les limites de l'intervention publique : même si les crédits restent modestes[90], ils constituent souvent le complément nécessaire pour supporter le coût du foncier. Si la tendance actuelle est à un renforcement de l'action régionale, il reste à trouver un outil permettant de l'encadrer et de la gérer en concertation avec l'Etat.

La loi de lutte contre les exclusions avait prévu d'instaurer une conférence régionale du logement social : présidée par le préfet de région et rassemblant l'ensemble des responsables politiques et des représentants des bailleurs sociaux, elle était chargée d'élaborer un schéma d'orientation en vue d'harmoniser les politiques du logement social[91]. Sa mise en place a été difficile : la conférence devrait se réunir pour la première fois fin 2000, soit plus de deux ans après le vote de la loi. Sa composition – quelques quatre-vingts membres obligatoires – apparaît utile pour tracer des orientations générales, mais elle est bien trop large pour définir une politique locale du logement social. Son fonctionnement est donc à revoir. Une réunion plénière annuelle peut être maintenue ; mais la responsabilité de l'élaboration des orientations pourrait être confiée à une commission exécutive réunissant uniquement le préfet de région, les préfets de département, le président du conseil régional et les présidents de conseils généraux. Cette commission pourrait être renforcée par une cellule d'évaluation, placée auprès du DRE.

Pour pouvoir conduire la contractualisation locale, l'intercommunalité doit être encouragée. Quand elle existe, elle constituera un support naturel : dans ce cas, les collectivités rédigeront un PLH et seront éligibles aux dérogations évoquées plus haut. En l'absence d'EPCI, les communes peuvent malgré tout signer un PLH avec le représentant de l'Etat, sans pouvoir toutefois exiger de conditions dérogatoires du droit commun. L'existence de sous-préfets ville dans tous les départements de la région Ile-de-France devrait faciliter la signature de ces contrats.

La négociation de ces instruments locaux devra cependant s'articuler avec les principes directeurs arrêtés à l'échelle régionale. Cet aspect constitue l'originalité principale du dispositif. Les PLH devront en effet être compatibles avec le schéma d'orientation élaboré par la conférence régionale et avec les principes contenus dans le contrat de plan.

Enfin, la spécificité du problème foncier appelle une réponse propre. Dans cette optique, l'Etat et la région pourraient créer un établissement public, dont la mission serait d'allouer à des villes ou à des EPCI désireux de s'engager dans la construction de logements sociaux des subventions pour faire

face aux coûts du foncier. Le déblocage des crédits serait soumis à deux conditions : la compatibilité avec le PLH et l'existence d'un accord au plan local.

L'approche consiste donc à faire de la politique locale de l'habitat une politique de gestion partenariale. Les modulations locales et la fongibilité accrue des aides publiques au logement seraient ainsi négociées dans un cadre rénové autour d'un instrument juridique, le PLH renforcé et clarifié, permettant d'associer l'ensemble des partenaires. Ce programme local de l'habitat permettrait à la fois d'anticiper les évolutions en matière de logement et d'afficher clairement les objectifs poursuivis. Une telle approche constitue une évolution importante et il semble utile de commencer par une expérimentation limitée à quelques sites. Les résultats permettraient de se prononcer sur la suite à donner à cette articulation entre contractualisation et modulation locale. Les sites de Lyon, Lille, Rennes ou du Puy-en-Velay pourraient être intéressants[92].

2.2.5 Exemple d'application des propositions : le cas du Bas-Rhin

Concrètement, les réformes préconisées permettraient d'améliorer les politiques du logement menées actuellement dans le Bas-Rhin :

▫ Constitution d'un pôle interministériel

- Amélioration du contrôle de l'utilisation du contingent préfectoral. La DDASS n'avait pas pu jusqu'à maintenant accomplir cette tâche, qui lui avait été assignée.
- Les transferts d'informations entre l'Etat et ses partenaires, pour l'instant déficient notamment entre le contrat de ville et le PLH, seraient améliorés par l'existence d'un interlocuteur unique.

▫ Dérogations accordées au préfet

- Les plafonds de ressources pourraient être modulés pour être adaptés à certaines zones comme la partie frontalière (bande rhénane nord).
- Les aides ANAH seraient modulés selon les marchés immobiliers (aujourd'hui, le plafond de conventionnement est trop faible au centre de Strasbourg, et trop élevé pour Villé).
- Les taux de subvention des OPAH seraient revus (actuellement ils alimentent la spéculation à Neudorf)
- Accélération des procédures de démolition : dans le cas du GPV de Neuhof, le traitement au niveau local accélérerait les opérations alors que le traitement au niveau central entraîne des délais injustifiés.
- Programmation de l'apport de foncier de la CUS (réserves importantes mobilisables).

▫ Contractualisation avec la CUS au sein du PLH

- Définition des priorités locales : répartition équilibrée des logements sociaux sur le territoire communautaire (actuellement 90% sur 7 communes, 2% sur la deuxième couronne).
- La CUS participe financièrement au FSL et développe un programme de résidences sociales. Elle est prête à accroître son aide pour le logement social à condition d'être davantage associée aux décisions.
- Création d'un dossier unique : actuellement, la CUS ne reçoit même pas de demandes, et renvoie aux bailleurs.

▫ Evaluation

- Mise en place de l'observatoire départemental du logement : regroupement des études sur le patrimoine (DRE-HLM) et sur le peuplement (enquête d'occupation sociale).
- Fixation par une convention au sein du PLH, en plus du tronc commun national, des indicateurs que cet observatoire devra suivre.

2.3 Une politique locale du logement social au service du bénéficiaire

Les propositions relatives à une organisation plus efficace de l'Etat et à un partenariat plus structuré avec les collectivités locales dans la conduite des politiques publiques en faveur du logement social doivent tendre vers un seul et même objectif : améliorer le service rendu aux locataires. Le PLH devra comporter des mesures concrètes améliorant le service public à l'utilisateur, qu'il soit bénéficiaire d'un

logement social, demandeur d'un logement aidé ou simple mal logé. La circulaire envoyée aux préfets précisant le cadre des nouveaux PLH pourrait recenser toutes les améliorations possibles, tout en laissant aux partenaires locaux le choix des priorités et de la méthode retenues. Pour chacun des volets du PLH, les propositions avancées sont, en effet, susceptibles d'apporter des améliorations concrètes pour les usagers.

2.3.1. Le volet construction

Une fongibilisation totale des lignes de crédits devrait permettre aux partenaires de choisir leurs priorités. Ainsi, l'équilibre entre les différentes interventions – construction ou réhabilitation, parc privé ou public – pourra être modulé en fonction des besoins locaux et des priorités retenues par les signataires des contrats.

2.3.1.1. Des objectifs de constructions neuves adaptés

L'inventaire des besoins réalisé par l'observatoire départemental du logement dressera le bilan précis des besoins en termes géographiques et techniques – surfaces demandées, nombre de pièces, etc. Sur cette base, une programmation équilibrée des constructions à l'échelle de l'agglomération pourra être décidée.

Les dérogations permises par l'Etat autoriseront la réalisation d'opérations aujourd'hui impossibles. Ainsi, la Communauté urbaine de Lyon avait proposé un programme de logements ouvert à la fois à des ménages modestes insuffisamment solvabilisés par l'APL, auxquels serait consenti un loyer inférieur de 20% au plafond, et à des personnes dont les revenus excèdent de 20% les conditions de ressources. Une telle initiative n'avait pu être agréée par l'Etat. Sous réserve que ce montage améliore effectivement la mixité sociale, le pouvoir de dérogation étendu accordé au préfet en ouvrirait la possibilité.

Par ailleurs, le système de dérogations permettrait par ailleurs de mener une politique plus cohérente au sein des agglomérations qui relèvent aujourd'hui de zones différentes pour la fixation des plafonds de loyers : c'est le cas de l'agglomération rennaise où huit communes relèvent de la zone II tandis que le reste du district est en zone III.

2.3.1.2. Favoriser l'action dans les centres anciens

Les diagnostics conduits sur la mise en œuvre de la politique du logement social montrent qu'elle se heurte à la montée en puissance du parc social de fait, sur lequel les pouvoirs publics ont peu de moyens d'action. Les marchands de sommeil et les copropriétés dégradées sont pourtant des phénomènes dont l'Etat ne peut pas se désintéresser. Dans ce domaine, la constitution d'un pôle interministériel et l'affirmation d'une approche globale des problèmes du logement pourraient conduire à des améliorations substantielles.

La résolution des problèmes liés à la constitution d'un parc social de fait doit en effet associer la DDASS, qui s'occupe de l'insalubrité, et la DDE, qui gère les crédits logement. A Bastia, où les marchands de sommeil ont prospéré du fait de l'importance des flux migratoires, des premières mesures ont été prises ; mais la coordination entre les services s'est avérée insuffisante. L'installation d'un chef de file et d'un pôle interministériel seraient donc particulièrement bénéfiques. L'exemple de la Seine-Saint-Denis est à cet égard encourageant : le sous-préfet chargé du logement a initié une action coordonnée des différents acteurs contre les marchands de sommeil, ce qui a débouché à Saint-Denis sur la réhabilitation rapide de trois hôtels meublés récemment acquis par l'OPHLM.

Mais la nomination d'un interlocuteur unique ne suffit pas : des moyens juridiques élargis sont également nécessaires. L'exemple de la ville de Montreuil en témoigne : la municipalité avait demandé des crédits à l'Etat de façon dérogatoire pour pouvoir acquérir une copropriété en voie de détérioration rapide ; faute de marges de manœuvre en la matière, le préfet, pourtant d'accord sur le diagnostic, n'a pu accorder cette subvention et l'opération a échoué. Plus largement, les dérogations au droit commun pourraient également concerner le conventionnement des logements privés sous financement ANAH. Le conventionnement en l'absence de travaux pourrait être envisagé localement en fonction des besoins ; en contrepartie, les partenaires pourraient par exemple s'engager à

sécuriser la perception du loyer par le recours à l'APL en tiers payant ou par l'assurance d'un préavis sur enveloppe FSL.

En sus des dérogations, la contractualisation offre également des opportunités intéressantes. L'Etat et les collectivités locales pourraient, dans le cadre des PLH intercommunaux, financer de manière concertée des opérations d'acquisition-réhabilitation dans le parc ancien, sur le modèle de ce qui a été accompli dans le centre de Lyon. Or le financement de la réhabilitation de l'habitat insalubre est pour l'instant réservé à la démolition et à la construction neuve. Une plus grande marge de manœuvre locale serait légitime en la matière. Cela permettrait à la fois de réduire le parc social de fait et de restaurer une certaine mixité sociale par la création dans les centres anciens de nouveaux logements sociaux.

Enfin, la fongibilité des crédits de fonctionnement pourrait permettre l'inclusion d'un volet de promotion du conventionnement, afin de soutenir la mobilisation d'immeubles du parc privé à des fins sociales. A Lille, la Communauté urbaine a mis deux emplois jeunes à la disposition de l'association OSLO pour repérer des logements et préparer leur conventionnement avec le propriétaire : soixante-dix contrats ont ainsi été signés.

En matière de restauration du parc ancien, le développement d'une contractualisation approfondie à l'échelle intercommunale entre l'Etat et les EPCI, fondée sur une approche interministérielle et ouvrant droit à des dérogations, serait particulièrement utile.

2.3.1.3. La conception en commun des opérations de démolition-reconstruction

Même si leur nombre est encore faible – elles concernent 5.000 logements en 2000 -, les démolitions de grands ensembles sont appelées à voir leur rythme s'accélérer au cours des prochaines années. Leur impact sur l'équilibre du logement au sein d'une agglomération, ainsi que leur portée symbolique, justifient une approche plus partenariale.

La programmation de ces démolitions au sein du PLH présente le double avantage d'articuler les politiques publiques du logement social et de la Ville et d'associer davantage le niveau local à la décision. C'est d'ailleurs l'orientation actuelle. Les GPV, tels celui de Strasbourg Sud-Est 2000-2006, qui incluent désormais une dimension logement importante, intègrent des démolitions dans le cadre d'une redynamisation urbaine. De plus, un début de déconcentration des crédits de démolition est à l'œuvre depuis cette année, alors que les crédits d'aides pour ces opérations étaient jusqu'à présent concentrés en totalité au niveau central.

En outre, la participation financière des collectivités locales aux démolitions dans le cadre du PLH les faciliterait. Aujourd'hui, l'Etat ne prend à sa charge que 35% des coûts, contre 65% pour le bailleur, ainsi que 30% du capital restant dû si l'immeuble n'est pas encore amorti. Les aides à la reconstruction, quoique légèrement plus favorables que celles en faveur de la construction[93], pourraient être accrues lorsque les caractéristiques géographiques et techniques des logements reconstruits répondent aux objectifs des partenaires.

Les démolitions doivent néanmoins être accompagnées de conditions particulières, qu'il revient au préfet de garantir. Les habitants doivent être associés au projet alternatif très en amont. Le programme de reconstruction, compatible avec le PLH, doit être décidé préalablement pour que les démolitions ne soient pas uniquement motivées par la préoccupation de réduire le nombre de logements sociaux dans certaines communes. Enfin, le souhait des habitants en matière de relogement doit être respecté. La majorité des anciens locataires de la « Muraille de Chine » à Saint-Etienne et de la « Cité des 4000 » à La Courneuve, en partie démolies, ont ainsi choisi de demeurer dans leur quartier.

2.3.1.4. L'instillation d'une dose de concurrence

Le projet de directive « services » de la Commission européenne pourrait remettre en cause la situation des HLM dans le système français. Elle pourrait avoir pour effet de rendre l'ensemble des promoteurs immobiliers éligibles aux aides à la pierre, indépendamment de leur statut. C'est déjà le cas en Allemagne où les sociétés d'habitat social ont perdu leur statut de société non lucrative en 1990 et sont en concurrence avec les investisseurs privés.

La contractualisation fournirait l'occasion d'une mise en concurrence limitée, dans le cadre d'une procédure type « loi Sapin ». Certaines aides à la construction pourraient être attribuées à l'issue d'un appel d'offre inspiré du système best value for money[94]. Il serait cependant réservé aux bailleurs sociaux. Une telle disposition paraît particulièrement adaptée aux petits ensembles : leur coût élevé pourrait être sensiblement réduit s'ils étaient regroupés en un même appel d'offres. Plusieurs améliorations se conjugeraient alors : cohérence accrue des petits programmes, réduction des coûts, mise en concurrence partielle stimulante pour les bailleurs. Une telle approche favoriserait également le regroupement des petits bailleurs.

2.3.2. La gestion de la demande

La réforme de l'organisation institutionnelle locale du logement social doit impérativement se traduire par une amélioration concrète de la situation des demandeurs. Les procédures d'obtention d'un logement doivent être plus efficaces et plus équitables. La durée d'attente d'un logement HLM et la complexité des démarches administratives contrarient aujourd'hui la mise en œuvre effective du droit au logement et expliquent en partie le malaise des demandeurs. Une gestion partenariale des attributions et leur évaluation par des méthodes plus objectives qu'aujourd'hui constitueraient une première réponse à ces difficultés.

2.3.2.1. La mise en place d'un dossier unique au niveau de l'agglomération

La procédure d'attribution est actuellement éclatée entre les différents réservataires. Cette situation est dommageable à plusieurs titres. En premier lieu, elle incite les demandeurs à multiplier des demandes, qui obéissent à des procédures chaque fois différentes. En second lieu, elle empêche toute vision consolidée du fichier des demandeurs. Enfin et surtout, elle ne permet pas de définir une politique d'attribution transparente et suffisamment fine au niveau du bassin d'habitat.

Pour tenir compte de ces difficultés, la loi relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions[95] a créé un numéro unique départemental, actuellement en phase d'expérimentation dans dix départements. Un premier bilan de l'expérimentation du numéro unique[96] a été rendu public. Il conclut que son efficacité suppose l'instauration d'une procédure unique de demande de logement. Difficile à imposer par l'échelon central, cette mesure a toute sa place au sein d'un PLH renforcé. Elle implique en effet l'accord des différents partenaires sur les pièces à fournir, la mise en commun des moyens et des procédures – notamment informatiques – et le partage des informations. Les bailleurs sociaux doivent impérativement être associés à cette partie du plan pour qu'elle soit effective.

Dans ce cadre, la mise en place d'un guichet unique par zones d'habitat pour recueillir les dossiers des demandeurs simplifierait la procédure. Elle pourrait utilement être incluse dans les PLH. Elle conduirait cependant l'Etat à renoncer à l'enregistrement des demandes en préfecture. La prise en compte systématique des demandes doit donc être garantie et contrôlée par l'Etat. Ces guichets locaux doivent être clairement repérables au sein, par exemple, d'une « maison du logement social » comme à Montpellier. Les nouvelles technologies de l'information permettent d'anticiper sur la création de ces guichets uniques par la mise en réseau d'un fichier unique des demandeurs. A ce titre, la Loire-Atlantique fait figure de précurseur puisqu'un centre de gestion regroupe les demandes adressées à l'ensemble des bailleurs. Il serait cependant souhaitable d'y inclure les demandes déposées auprès des collectivités locales et de la préfecture.

Pour donner sa pleine mesure, la gestion en commun de la demande par les réservataires doit s'accompagner d'une mutualisation du contingent préfectoral. L'Ille-et-Vilaine le pratique depuis 1992. Dans le PLH, une charte d'attribution réglerait le traitement des demandes des différentes catégories de bénéficiaires. Le préfet continuerait à veiller aux catégories relevant de sa compétence, comme les personnes ne résidant pas dans le bassin d'habitat ou les publics les plus fragiles. Les bailleurs et les collectivités locales s'engageraient à accueillir un pourcentage négocié des candidats retenus par le préfet. Il reviendrait à l'Etat local d'effectuer un contrôle a posteriori pouvant reposer sur le recours à des critères objectifs.

2.3.2.2. Vers plus d'objectivité : le système de points

L'attribution des logements sociaux repose en France sur une approche très personnalisée. En Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Espagne, elle se fonde au contraire sur des critères objectifs. En Espagne en particulier, l'attribution est décidée sur la base exclusive d'un système de points ne portant que sur des données objectives : revenus, patrimoine, situation familiale ; les ex-æquo sont départagés par tirage à sort.

La France a opté pour une personnalisation poussée de la gestion des dossiers, comme l'illustre la négociation des accords collectifs prévus par la loi de lutte contre les exclusions : c'est souvent nominativement qu'ils fixent la répartition entre les bailleurs du département des personnes et familles en grande difficulté. La polémique née de la découverte dans le fichier de demandeurs de l'OPAC de Metz de la mention des nationalités est également liée à l'existence de systèmes personnalisés. Tous les acteurs locaux, y compris l'Etat, utilisent pourtant les critères de nationalité ou d'origine ethnique dans leur politique de peuplement pour éviter la constitution de ghettos. La reconnaissance par la Commission nationale informatique et libertés du caractère illégal de telles pratiques conduit à envisager d'autres approches.

Sans abandonner un traitement spécifique des cas les plus lourds, l'Etat aurait avantage à mettre en place un système de points pour contrôler a posteriori le respect de la mixité sociale lors des attributions. La charte d'attribution du PLH pourrait comporter des critères pondérés sous forme de points afin de regrouper les demandeurs placés dans des situations similaires. Sur la base de ces indicateurs, l'équilibre de la répartition des demandeurs par quartier serait contrôlé. La définition de ces critères serait un élément de la négociation locale. Sans être contraignant, ce système de points alimenterait un tableau de bord de l'évolution des attributions. Ce mode d'évaluation pourrait guider le préfet dans l'usage des dérogations.

2.3.3. La gestion sociale

L'élaboration d'un PLH renforcé se fonde sur l'idée qu'une approche globale des problèmes du logement est indispensable ; cela vaut particulièrement pour les publics en difficulté. Le PLH devra ainsi apporter une réponse adaptée aux situations d'urgence sociale – expulsions, accessoires du logement – mais aussi organiser un suivi social des personnes pour lesquelles l'accès au bien-logement ne règle pas tout.

2.3.3.1. Traiter plus efficacement l'urgence

En premier lieu, malgré les avancées récentes, la gestion des expulsions peut encore être améliorée. La loi du 29 juillet 1998[97] a renforcé le rôle du préfet, puisqu'il dispose désormais de deux mois entre l'assignation du locataire devant le juge et la date de l'audience pour procéder à une enquête sociale. Elle a également prévu la rédaction de chartes départementales de prévention des expulsions, illustrant ainsi la volonté de l'Etat d'engager une approche partenariale dans un domaine qui pose pourtant la question du recours à la force publique. A ce jour, les résultats sont modestes. Son inclusion dans le PLH renforcerait son effectivité. D'une part, son articulation avec le FSL serait assurée, précisant ainsi les conditions de l'aide au maintien dans le logement. D'autre part, les principes justifiant le refus de recourir à la force publique pourraient être établis en commun, même si la décision finale relève du préfet.

En contrepartie, le PLH peut prévoir une mobilisation urgente de logements vacants gérés par des bailleurs ou des associations pour recueillir des familles expulsées. L'office intercommunal du logement assurerait une grande part de ces relogements et des aides du FSL contribueraient à la solvabilisation de ces familles.

Plus largement, les différents signataires du PLH définiraient ensemble les modalités de gestion territoriale du FSL. Dans 29 des 40 communes de Seine-Saint-Denis, une commission locale distribue les aides dans la limite des crédits attribués par le niveau départemental. L'enveloppe globale est répartie entre ces commissions selon le nombre de bénéficiaires de minima sociaux dans les communes. Cette organisation est particulièrement efficace pour réagir aux situations urgentes puisqu'elle garantit une réponse dans les 24 heures. L'intercommunalité offre à cet égard un cadre pertinent.

2.3.3.2. La clarification de la mission d'accompagnement social

Le choix d'une approche globale de la politique du logement constitue également un remède efficace à l'actuelle confusion des rôles dans le domaine de l'accompagnement social.

Une meilleure distinction entre les missions de gestion immobilière et d'accompagnement social des bailleurs sociaux pourrait être recherchée. Il ne s'agit pas de réserver la construction et la gestion aux bailleurs et de confier les missions d'accompagnement social aux seules associations et services sociaux. Dans bien des ZUS, l'antenne de l'OPHLM ou de l'OPAC constitue le seul lien des locataires avec le service public et l'aide apportée par les chefs d'antenne ne se limite pas au logement. Cette relation de proximité doit être maintenue. Il serait cependant utile de bien distinguer, y compris au sein de la comptabilité des organismes, ce qui relève du bien logement, et ce qui relève des services afférents. Le PLH pourrait ainsi prévoir des subventions pour participer au financement de ces services, qu'ils soient remplis par des associations ou directement par l'organisme lui-même.

Quant aux associations, il paraît peu recommandé de leur confier la gestion d'un véritable parc immobilier. Cela exige des compétences et une organisation dont elles ne disposent généralement pas. Elles risqueraient de plus de perdre la souplesse et la capacité d'adaptation qui font leur force. Elles ont en revanche un rôle central de médiation de gestion locative qui pourrait être renforcé et pérennisé par le caractère pluriannuel du PLH.

Une telle clarification aurait le mérite de répondre à l'imbrication des logiques déjà évoquées et de permettre aux partenaires publics – Etat et collectivités locales signataires – de programmer les aides à la pierre et les subventions d'accompagnement social. Ces dernières seraient attribuées selon une logique de projet. Cela inciterait également les bailleurs et les associations à s'impliquer dans l'élaboration du PLH.

2.3.4. La participation des usagers

En France, la participation des habitants à la gestion du logement social reste faible. L'arrêté ministériel du 3 mars 1977 instituant le groupe interministériel « Habitat et vie sociale » précisait pourtant que les actions envisagées devaient être conduites « avec la participation des habitants ». La loi du 18 juillet 1985 a introduit la notion de « concertation avec les habitants »^[98] ; puis la loi du 13 juillet 1991 a prolongé cette tendance en disposant en son article 4 que cette concertation doit accompagner toute « action ou opération [...] qui par son ampleur ou sa nature modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers ». Ces dispositions législatives n'ont cependant pas permis l'avènement d'une vraie démocratie au niveau des quartiers.

La participation des habitants est inférieure à celle qui existe chez nos voisins européens. En Espagne, par exemple, les associations locales sont très puissantes et influent fortement sur les programmes de réhabilitation. Au Danemark, où la participation de la société civile est traditionnellement forte, on peut aller jusqu'à parler d'une « gouvernance démocratique » dans le secteur de l'habitat social : le « conseil des résidents » participe pleinement aux décisions touchant aux préoccupations des locataires et tranche souvent en dernier ressort, y compris en matière d'attribution.

La transposition d'un tel système ne paraît pas adaptée au cas français. En matière d'attribution, la participation des habitants pourrait notamment contredire l'objectif de mixité sociale. L'affirmation d'une politique plus attentive aux situations locales offre cependant l'opportunité de donner plus de consistance au principe de participation énoncé par le législateur.

Le niveau pertinent d'organisation de l'intervention des locataires paraît être le quartier. La participation des usagers serait facilitée par l'implication des bailleurs au sein du PLH. Des conventions entre ceux-ci permettraient aux associations de résidents de surmonter le problème de l'émiettement des bailleurs, afin de favoriser une représentation unique des habitants à l'échelle du quartier. Des systèmes incitatifs pourraient compléter le dispositif : le PLH pourrait prévoir des crédits de formation, de gestion, pour l'organisation de manifestations conviviales, etc. et accorder aux

représentants des locataires le droit de participer aux choix en matière de réhabilitation. Des critères pertinents de représentativité devront cependant être prévus. La fongibilisation des crédits de fonctionnement permettra à l'Etat de participer à cet effort de manière souple.

Conclusion

L'étude comparée de la mise en œuvre locale des politiques du logement social en France et dans les autres pays européens a guidé les propositions formulées dans ce rapport. Celles-ci s'organisent autour de trois orientations principales :

- centrer l'action de l'Etat sur le niveau local

L'étude a fait apparaître que certains pays de l'Union européenne avaient opté pour une décentralisation poussée. Mais leur véritable point commun réside dans l'adaptation systématique des actions au niveau local. En France, celles-ci restent au contraire étroitement pilotées par le niveau central. Ce système ne répond plus aux enjeux du logement social et doit évoluer. Pour cela, la France peut compter sur des services déconcentrés efficaces, capables de conduire une action interministérielle autour du préfet. Une décentralisation complète ne s'impose donc pas. Le déplacement du centre de gravité de la politique du logement social vers le niveau local doit s'accompagner d'une réorganisation de l'Etat autour du niveau déconcentré.

- promouvoir une politique locale de l'habitat

En France, les souplesses permettant une adaptation de la politique de l'habitat à la diversité des situations locales sont insuffisantes. L'Etat se contente souvent de décliner sur le terrain des orientations nationales, alors qu'il devrait concevoir une véritable politique locale de l'habitat. Ce rapport recommande principalement l'ouverture de dérogations au niveau territorial permettant aux acteurs de choisir à la fois leurs priorités et leurs instruments. Ces adaptations ne semblent pas antinomiques avec le principe d'égalité et le respect de la solidarité nationale. La mise en place d'un système d'évaluation stricte et le caractère contractuel des dérogations donneront à l'Etat la possibilité de garantir l'équilibre du système.

- le choix de l'échelon intercommunal

Le niveau intercommunal est apparu comme le niveau le plus pertinent parce qu'il autorise une répartition plus harmonieuse du logement social et la promotion véritable du droit au logement. C'est donc autour de l'intercommunalité que la contractualisation pourrait être organisée. A terme, l'aménagement des compétences devra favoriser cet échelon par rapport au niveau communal.

Les propositions de ce rapport s'appuient donc sur un diptyque : d'un côté, l'Etat déconcentré, garant de la mise en œuvre concrète du droit au logement et, de l'autre, les collectivités locales qui contribuent à l'adaptation aux besoins spécifiques des territoires.

Ces propositions améliorent la prise en compte des attentes de l'utilisateur dont les besoins seront appréciés de façon plus fine : elles favorisent en ce sens la mise en place d'un service public local de l'habitat. Le développement de l'intercommunalité et les récents débats autour du projet de loi SRU offrent l'opportunité de conduire une réforme de la politique publique du logement social. La conjoncture actuelle autorise une réforme d'une portée comparable à celle qui avait été engagée dans les années 1980 en faveur de la solvabilisation des ménages.

[1] La signature de conventions nationales entre l'Etat et les bailleurs sociaux illustre ce pilotage au niveau central.

[2] Les chiffres cités dans le rapport proviennent, sauf indications contraires, de la DGUHC PLF pour 2000 – Données statistiques tirées des réponses aux questionnaires parlementaires logement.

[3] Cf. annexe 10.

[4] Géré par l'Association nationale de participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).

[5] Aide personnalisée au logement APL, allocation de logement social ALS et allocation de logement familial ALF.

[6] Il s'agit de toutes les dépenses fiscales pour le logement, ce qui dépasse un peu le logement social.

[7] Cf. annexe 10 : graphique d'évolution des différentes aides en France.

[8] Source : Enquête sur le parc locatif social au 1-01-98 de la Mission économique de l'Union des HLM.

[9] Cf. annexe 7, tableau 1.

[10] Le statut de propriétaire est beaucoup plus fréquent dans les pays d'Europe du sud que du nord.

[11] Enquête logement 1996. Cette enquête est faite tous les quatre ans et rassemble les dernières données disponibles.

[12] C'est un logement ne remplissant pas les trois critères : existence d'un point d'arrivée d'eau, de WC intérieur, d'une baignoire ou d'une douche.

[13] Source : Enquête logement 1996 de l'INSEE. Le taux d'effort brut est calculé avant aides au logement et le taux d'effort net après.

[14] Le besoin de cohérence dans la politique du logement, mai 1999.

[15] Cf. annexe 7, tableau 2.

[16] En 1996, les ménages du premier décile de revenus étaient logés pour 21 % en locatif social et pour 31 % en locatif privé. Source : enquête logement de l'INSEE 1996.

[17] La durée moyenne pour obtenir un logement HLM est mal connue. La mise en place en cours du numéro unique d'enregistrement des demandes devrait permettre de mieux l'appréhender.

[18] La situation du logement social dans les DOM fait l'objet d'une évaluation du Commissariat général du Plan. Des propositions seront soumises à la suite de cette évaluation.

[19] Les étrangers représentent 7% de la population des villes mais plus de 25% dans certains quartiers de l'agglomération parisienne où se situent les principaux logements sociaux comme le quartier Paul Eluard en Seine-Saint-Denis.

[20] DC 19 janvier 1995 sur la loi relative à la diversité de l'habitat.

[21] Art. 47 : « tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement décent et convenable ».

[22] Cf. ci-après le diagnostic sur l'interministérialité.

[23] Cf. annexe sur le système du best value for money.

[24] Cela étant, ce décalage n'est pas sans lien avec la volonté de l'Etat de maintenir un affichage fort sur la politique de construction de nouveaux logements.

[25] Cf. graphique en annexe.

[26] Cf. annexe 1.

[27] Il existe trois sortes de crédits d'études : les crédits Titre V pour les études confiées par l'Etat à des bureaux d'études privés : 65 MF ; les crédits Titre IX pour les études confiées par l'Etat aux centres techniques de l'équipement : 34 MF ; les subventions Titre VI à des études dont l'Etat n'est pas maître d'œuvre : 100 MF.

[28] Les CETE sont des bureaux d'étude ayant statut de services déconcentrés du ministère de l'équipement. Il en existe 7, chacun ayant une compétence territoriale couvrant plusieurs régions.

[29] Le PLUS impose à la fois que 30% des logements soient réservés à des ménages défavorisés et d'autre part autorise les bailleurs à accueillir des familles aisées au-delà des plafonds de revenu.

[30] Cf. annexe 10.

[31] Sur les 159 articles de la loi, 50 articles portent sur la question du logement social.

[32] L'article 76 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences dispose : « les communes, les départements, les régions définissent dans le cadre de leurs compétences respectives leurs priorités en matière d'habitat ».

[33] Articles 77 et 80 de la loi n°83-8 précitée.

[34] CCH, art. L. 312-5-2.

[35] CCH, art. L. 312-3 et L. 431-4.

[36] CCH, art. L. 312-3.

- [37] CGCT, article L. 5214-16 II. : « la communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants : [...] 2° Politique du logement et du cadre de vie » ; article L. 5215-19 I. : « la communauté urbaine exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : [...] 3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : [...] b) politique du logement social » ; article L. 5216-5 I. : « la communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : [...] 3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : [...] politique du logement, notamment du logement social ».
- [38] Article 28.2 Grundgesetz (Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden).
- [39] Yves Jegouzo, « La répartition des responsabilités dans le domaine de l'habitat social », Revue française d'administration publique, déc. 1998.
- [40] Les entreprises considèrent les prêts faits à leurs salariés dans le cadre du 1% comme des « salaires différés ».
- [41] Circulaire n°93-23 du 11 mars 1993.
- [42] Décret sur la gestion de l'habitat social (Besluit Beheer Sociale Huursector) de 1993.
- [43] Protocoles d'occupation du patrimoine social, institués par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, et remplacés par les accords collectifs départementaux depuis la loi n°98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.
- [44] Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- [45] Article 62 de la loi du 4 février 1995 pour « les communes ayant fait l'acquisition de biens immobiliers anciens en vue de les transformer en logements sociaux à usage locatif ».
- [46] Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006.
- [47] Il fixe trois objectifs prioritaires : la mixité urbaine, la gestion urbaine de proximité et la restructuration urbaine. Les bailleurs sociaux sont associés en amont à la conclusion des contrats de ville et aux instances de pilotage et d'évaluation. Enfin, une réflexion au niveau national est initiée pour améliorer l'articulation entre logement social et politique de la ville.
- [48] CCH, art. L.302-1.
- [49] Le PLU se substituerait au POS et présenterait le projet de la commune en matière de politique urbaine. Le projet de loi SRU laisse aux communes un délai de trois ans pour assurer la mise en compatibilité des PLU.
- [50] Loi n°90-449 et circulaire n°93-23 du 11 mars 1993.
- [51] Article 123 de la loi du 29 juillet 1998.
- [52] C'est le cas par exemple pour les normes d'insalubrité qui sont fixées à la fois par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et par la Direction de l'action sociale.
- [53] Notamment en matière d'hébergement d'urgence avec la coordination entre le PDALPD et le schéma d'hébergement d'urgence.
- [54] CCH, art. L.441-1-1
- [55] Article 56 de la loi du 29 juillet 1998.
- [56] Chapitre Ier de la loi du 31 mai 1990 et décret n°90-794 du 7 septembre 1990.
- [57] Article 154 de la loi du 29 juillet 1998.
- [58] Créée par la loi du 8 février 1995.
- [59] Créés par la loi du 21 juillet 1994.
- [60] Créés par la loi n°83-8 précitée et révisés par la loi n°91-662, les PLH sont établis « par des EPCI pour tout ou partie d'une agglomération ou pour un ensemble de communes qui entendent par leur coopération répondre à des objectifs communs en matière d'habitat. » (CCH, art. L. 302-1). En cas de carence de l'EPCI, une commune peut cependant élaborer seule un tel programme en coopération avec le représentant de l'Etat (CCH, art. L. 302-4-1).
- [61] Article 13 de la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.
- [62] Créés par la circulaire du 30 mars 1990.
- [63] Convention Etat-UESL du 3 août 1998 relative à la sécurisation des accédants à la propriété et aux aides à la mobilité des salariés.
- [64] Les Länder et le Bund ont réduit considérablement les crédits de construction, d'où une chute du nombre de logements conventionnés qui en Allemagne ne le sont que pour une durée déterminée.
- [65] L'annonce en juin 2000 d'une hausse du taux du livret A a donné une nouvelle illustration de la régulation nationale du financement du logement social.
- [66] Cf. annexe 11 pour le fonctionnement du pôle et l'évaluation faite par la Direction générale de l'administration.

[67] Décret n°99-895 du 20 octobre 1999 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public.

[68] Le rapport provisoire du 13 juillet 1999 conduit par la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat sur le PPM du ministère de l'Equipement fait précisément état de la nécessité de réfléchir à des transferts de personnels en direction des DDE.

[69] Cf. annexe 7.

[70] Yves Madiot, « Vers une territorialisation du droit », RFD adm, sept.-oct. 1995, p. 956. Apparue dans les années 1970 à propos de l'urbanisme, la notion de « déconcentration » désigne un principe de cogestion des politiques nationales au niveau local à travers des possibilités de modulation de la législation.

[71] DC 85-189, 17 juillet 1985, Rec. p. 49 sur les règles d'urbanisme ; DC 90-287, 16 janv. 1991, Rec. p. 24 sur les conventions régionales entre établissements hospitaliers et caisses régionales d'assurance maladie ; DC 94-358, 26 janv. 1995 sur l'aménagement du territoire.

[72] Rép. Min. n° 2344 du 25 août 1997, JO 8 déc. 1997, p. 4541.

[73] L'avènement prochain d'une ANAH rénovée pourrait permettre de fongibiliser les crédits au parc privé.

[74] Cf. annexe 13 pour la proposition d'évaluation.

[75] Cf. ci-après pour les propositions en matière de contractualisation.

[76] Cf. bilan fait en 1.3.

[77] Le bassin d'habitat a été défini par l'art. 56 de la loi du 29 juillet 1998 (CCH art L. 441-1-4). Il ne s'agit pas d'une innovation totale puisque l'art 4 de la loi n°90-449 avait fait appel à cette notion. Les bassins d'habitat sont définis comme « des territoires pertinents pour la politique de logement et d'urbanisme ». Ils sont délimités par le préfet.

[78] A Dunkerque l'outil central est le PLH signé en 1994 pour une durée de cinq ans et renouvelé en 2000.

[79] La plupart des rapports sur la territorialisation du logement social a souligné le problème fondamental du territoire pertinent en raison de l'insuffisant développement de l'intercommunalité cf. le rapport du Commissariat général du Plan de 1992 de M. Seligmann précité.

[80] 51 agglomérations ont été créées depuis juillet 1999.

[81] Les logements sociaux dans les unités urbaines de plus de 50 000 habitants représentent 72% du parc social.

[82] A Rennes, devant l'impossibilité d'inclure l'ensemble des communes constituant l'agglomération « vécue » au sein de la communauté d'agglomération, un pays a été créé autour de Rennes en complément de l'agglomération.

[83] Circulaire UHC/IUH n°2000-6 du 31 janvier 2000 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2000.

[84] Dans des villes comme Lyon, l'association indirecte du Conseil général est déjà une réalité.

[85] Dans une circulaire 96-57 du 13 juillet 1996, la faible force juridique du PLH était clairement soulignée : « le PLH n'est établi que pour une durée minimale de cinq ans et ne constitue pas un document d'urbanisme de nature normative ».

[86] J.B Auby et H. Périnet-Marquet estiment que l'obligation de prise en compte est, parmi les obligations qui découlent de la règle d'urbanisme, celle dont la portée juridique est la plus faible Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, 1998.

[87] Le projet de loi SRU prévoit de remplacer à terme les POS par des Plans locaux d'urbanisme.

[88] « Pour une métropolisation raisonnée, diagnostic socio-économique de l'Île de France et du bassin parisien », DATAR, 1998.

[89] Depuis un an, trois communautés d'agglomération et deux communautés de communes dotées de la compétence logement ont été créées et trois EPCI se sont transformés en communautés d'agglomération ou de communes.

[90] 590 MF en 2000, en forte augmentation depuis deux ans.

[91] CCH, art. L. 441-1-6 : cette conférence doit notamment fixer « les principes de répartition et d'attribution des logements sociaux, au rang desquels figure le principe de mixité sociale ainsi que les aides financières qui peuvent concourir à la solidarité pour le logement social ».

[92] Il s'agit de quatre sites ayant une expérience déjà ancienne du partenariat et présentant toutes des problématiques différentes : grandes communautés urbaines avec des phénomènes d'exclusion, une agglomération gérant son parc de logement en interconnexion étroite avec le pays environnant et une agglomération modeste en milieu plus rural.

[93] Prêt locatif aidé construction - démolition (PLA - CD), comprenant une subvention de 70.000 F par logement et un prêt au taux de 3,05% sur trente-deux ans.

[94] La concurrence n'est pas totalement absente du système français : en Seine-Saint-Denis, un appel d'offres européen a été lancé pour la réalisation des enquêtes sociales précédant d'éventuelles expulsions locatives, prévues à l'article 114 de la loi relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions.

[95] Article 58.

[96] Bilan UNFOLM publié le 14 mars 2000.

[97] Art. 114 à 122 de la loi relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions.

[98] article L 300-2 du Code de l'urbanisme.