

Ancrer les politiques de l'habitat dans nos territoires

Contribution commune au projet de loi ELAN

Au moment où s'engage au Parlement l'examen du projet de loi ELAN, les collectivités, leurs opérateurs et les organismes de logements sociaux que nous représentons souhaitons promouvoir ensemble une **approche beaucoup plus territorialisée des politiques du logement**, porteuse d'une nouvelle gouvernance publique et d'une meilleure adéquation avec les réalités locales.

La politique de l'habitat porte en elle des enjeux et des objectifs nationaux majeurs en matière de cohésion sociale et territoriale dont l'Etat doit demeurer le garant. Le financement des politiques du logement associe des mécanismes nationaux encadrés par la loi et des mécanismes locaux portés par les collectivités locales.

Les évolutions de notre société et la forte différenciation des réalités locales imposent **une plus grande décentralisation des responsabilités opérationnelles** dans le pilotage des politiques du logement. C'est la raison pour laquelle, le législateur a confié aux collectivités locales et aux intercommunalités des responsabilités croissantes dans le domaine de l'habitat, via la délégation des aides à la pierre, les politiques de solidarité, d'aménagement du territoire et plus récemment, de la gestion de la demande et des politiques de peuplement.

L'évaluation des délégations des aides à la pierre, réalisée en 2011 par la Cour des Comptes, s'est traduite par une appréciation très favorable, démontrant ainsi l'efficacité et l'implication des intercommunalités et des départements assumant cette responsabilité.

En cohérence avec l'esprit du « pacte girondin » proposé par le Chef de l'Etat et le gouvernement en début de mandature, nos organisations proposent d'engager un changement de culture qui rendra aux politiques en faveur du logement une plus grande efficacité.

Introduire un titre spécifique dédié aux politiques locales de l'habitat dans la loi ELAN

Dans ce contexte, nous considérons que le projet de loi ELAN est, à ce jour, muet sur les responsabilités des collectivités et le rôle qu'elles peuvent jouer pour atteindre les objectifs visés par les pouvoirs publics.

Dans le prolongement de la Conférence de consensus sur le logement, organisée au Sénat, en début d'année, **nous en appelons aux initiatives parlementaires pour enrichir le projet de loi et le doter d'un titre spécifique consacré à la gouvernance des politiques de l'habitat**, afin de préciser les prérogatives des collectivités, et plus particulièrement des délégataires des aides à la pierre, dans les évolutions attendues du logement social.

Il s'agit :

- **d'amplifier le mouvement de territorialisation** des politiques de l'habitat engagé depuis de nombreuses années, à travers l'essor des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des PDH, les délégations des aides à la pierre, des plans de gestion de la demande, du partenariat quotidien avec les opérateurs ;
- **de renforcer la contractualisation locale**, permettant des expérimentations nouvelles et des capacités d'ajustement des seuils ou zonages nationaux aux réalités locales ;
- **de structurer un véritable cadre régional de régulation des politiques de l'habitat** et de répartition des financements, appuyé sur une évolution des Comités Régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) ;
- **d'assurer le dialogue constant avec les collectivités dans le cadre du processus de recomposition** du tissu des organismes de logements sociaux.

Formaliser le cadre territorial de coopération des opérateurs du logement social

L'objectif est d'assurer la cohérence entre les politiques locales de l'habitat (traduites dans les PLH, les PDH, les CIL, ...) et les stratégies propres de chacun des organismes présents sur les territoires et traduites dans les PSP et les CUS.

Les collectivités locales doivent être pleinement associées à l'évolution du patrimoine des organismes de logement social pour le parc se situant sur leur territoire et à leurs actions en faveur des parcours résidentiels.

Cette coopération se déploie sur les territoires de différentes manières, chacune adaptées aux spécificités locales, en prenant appui sur les démarches contractuelles existantes (CIL, CIA...) ou à venir.

Ainsi, il est proposé de créer des **Conventions territoriales de coopération** à l'initiative des autorités organisatrices du logement et des organismes de logement social relevant de leur périmètre. Ces conventions abordent les orientations et les objectifs des signataires sur les champs concernant :

- l'activité des organismes de logement social ;
- le développement de l'offre, en locatif comme en accession ;
- la politique de maintenance, la politique des loyers et l'accès sociale.

En ce sens, elles sont compatibles et cohérentes avec les dispositions prévues dans les CUS.

Ce dispositif garantit la convergence des objectifs de la collectivité et ceux des organismes de logement social.

Rénover les CRHH et leur donner un rôle de coordination territoriale

Nous proposons de redynamiser les Comités Régionaux de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) autour de feuilles de routes claires et de responsabilités renforcées. Ils doivent devenir des instances collégiales pleinement décisionnaires sur les sujets de leur ressort. Animés par le préfet de région et ses services, les nouveaux CRHH devront mieux distinguer leur « composante ouverte » aux différentes parties prenantes des politiques du logement au sens large de leur « composante resserrée » autour des acteurs opérationnels de la politique du logement, que sont les grandes villes, agglomérations et métropoles délégataires des aides à la pierre, les organismes de logements sociaux et les représentants de l'Etat.

Il est proposé qu'**une commission spéciale du CRHH soit créée, sur ce périmètre, pour se prononcer sur les thèmes concernant les organismes de logement social**. Elle se saisirait des sujets qu'elle jugerait utile et permettrait une plus grande concertation de tous ces acteurs sur les grands enjeux qui les concernent.

Cette commission serait un lieu de dialogue sur la restructuration du tissu. A ce titre, elle pourrait se prononcer sur la modulation, éventuelle, à la baisse du seuil de taille minimale d'un groupe fixé dans le projet de loi selon la réalité et les besoins du territoire et des organismes qui sont présents.

Il serait également opportun de réunir, au sein des CRHH, un **comité régional des financeurs**, regroupant les services déconcentrés de l'Etat (dont les correspondants des agences nationales), les collectivités délégataires au sein de la région (communautés, métropoles ou conseil départemental), des représentants des collectivités non délégataires mais en charge des politiques locales de l'habitat, des représentants des départements, les représentants des organismes de logement social, d'Action logement, le directeur régional de la CDC, l'établissement public foncier régional, etc....

Enfin, même si elles sont, à ce jour, inégalement actives en matière de politique de logement ou de rénovation urbaine, les collectivités régionales devraient être pleinement associées à ce CRHH rénové et au comité régional des financeurs. La responsabilité des régions en matière de planification territoriale, à travers les SRADDET (et le SRHH pour la région Ile de France) ou les documents assimilables (SDRIF, SAR, PADDUC), rend en effet nécessaire leur implication dans la gouvernance des politiques de l'habitat.

Selon les réalités de chaque région, le comité régional des financeurs pourrait déléguer ses fonctions à des entités territoriales plus petites (métropole, agglomération ou département).

Ce comité régional aurait notamment pour tâche la mise à plat des besoins locaux pour prendre au mieux en compte la diversité des réalités territoriales. Ce travail permettrait d'objectiver les travaux du FNAP et des préfets de région dans la répartition entre régions puis infrarégionale des aides à la pierre et dans la définition des types de programme à accompagner (démolitions, acquisitions-améliorations, logement très social, etc.).

A moyen terme, cette nouvelle gouvernance régionale des politiques de l'habitat permettra d'aller plus loin dans l'expérimentation, dans l'adaptation des zonages et des aides fiscales et/ou sociales aux réalités territoriales ainsi que dans les modalités d'application de la loi

SRU sur les bassins de vie.

La réussite du projet visant à encourager la recomposition des organismes de logements sociaux, orientation forte du projet de loi ELAN, ne peut être construite sur un modèle unique piloté « d'en haut ».

Les approches « horizontales », ancrées dans nos bassins de vie, départements et régions, favorisant les coopérations et les mutualisations de toute nature ont autant de pertinence que les approches « verticales » et budgétaires. Tout organisme de logement social doit pouvoir définir librement le type de groupe auquel il adhère (sauf pour les OPH qui ne peuvent juridiquement adhérer qu'à une SAC), tout en ne pouvant pas appartenir à deux groupes, afin que chaque organisme puisse répondre de ses choix et de sa gestion à une seule entité. Les regroupements devront assurer le maintien d'une pluralité des organismes intervenant dans le logement.

L'évolution de l'organisation des organismes de logement social doit permettre de conduire leurs actions en cohérence avec les politiques conduites par les communautés, les métropoles et les départements où ils interviennent. La responsabilité pleine et entière des intercommunalités en matière d'habitat et de certains départements nécessite que la capacité de décision au sein des organismes de logements sociaux reste éminemment connectée avec les territoires et les besoins. Cette perspective doit guider les évolutions envisagées en permettant le rapprochement des opérateurs, tel que le propose le projet de loi, sous forme de société anonyme de coopération (SAC) par exemple.