

CONCOURS EXTERNE / INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2024

**Note de synthèse et de propositions visant à faire l'analyse
du dossier remis au candidat portant sur un sujet technique**

Option : Aménagement des territoires, déplacements et urbanisme

EPREUVES N° 3 & 8

**Durée : 5 h
Coefficient : 5**

SUJET :

« Bord de mer » Métropole comprend 400 000 habitants, regroupant 40 communes autour d'une ville-centre de 250 000 habitants. Cette Métropole du littoral très dynamique, connaît un fort attrait touristique et une croissance démographique importante. Elle est ainsi confrontée à une très forte pression foncière, avec des prix de l'immobilier et des loyers en hausse constante au cours des dernières années, s'accompagnant de difficultés, tant pour loger les habitants des villes qui la composent, que pour accueillir les salariés saisonniers ou encore les nouveaux arrivants dans un contexte de pénurie de logements abordables.

La tension en matière d'accès au logement est d'une telle acuité que la Direction Générale de "Bord de Mer" vous fait savoir que le Président estime qu'il est nécessaire de définir une stratégie à l'échelle de la Métropole en interrogeant la gouvernance de la politique locale de l'habitat pour déployer de nouvelles actions qui permettront d'améliorer la situation.

Il vous est donc demandé d'établir, **dans un premier temps**, à partir du dossier documentaire ci-joint, une note de synthèse sur les facteurs explicatifs de cette crise du logement abordable en zone tendue, les limites actuelles du pilotage de cette politique publique face aux réalités locales, ainsi que les évolutions en réflexion en matière de gouvernance visant à renforcer les moyens d'agir des collectivités pour favoriser l'accès au logement.

Puis, **dans un deuxième temps**, il est attendu de vous une seconde note de propositions afin de présenter l'intérêt et les modalités pour la Métropole, de se constituer en Autorité Organisatrice de l'Habitat (AOH). Il s'agira dans ce contexte de définir une stratégie, en s'appuyant notamment sur les possibilités offertes par ce nouveau statut, pour améliorer durablement les conditions d'accès au logement des habitants et salariés de la Métropole de « Bord de Mer », en suscitant l'adhésion de l'ensemble des villes membres et des partenaires locaux.

Barème de notation :

Synthèse : 10 points

Propositions : 10 points

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	AOH : nouvel acte de décentralisation ou coquille vide passant à côté de l'objectif, Tribune Claire Delpech, <i>New Tank Cities</i> , 5 mai 2023, 7 pages.	Page 1
Document n° 2	Définir sa stratégie foncière, Fiche Outil – Extrait – <i>Ministère de la transition écologique</i> – 2 pages.	Page 7
Document n° 3	« Créer du logement non spéculatif prend du temps » – Isabelle Rey-Lefèbvre, <i>La Gazette des Communes</i> , 27 Février 2024, 2 pages.	Page 9
Document n° 4	La métropole de Lyon est désormais une AOH, <i>Lyon pôle Immo</i> , Sylvain Hussel, le 6 mars 2023, 1 page.	Page 11
Document n° 5	Les organismes de foncier solidaire (OFS), <i>Les Coop HLM</i> , 15 janvier 2022 – Extrait – 2 pages	Page 12
Document n° 6	L'expérience du CNR Logement. 2. Entretien avec Véronique Bédague, <i>Politique du Logement</i> , 12 octobre 2023 – Extrait – 2 pages.	Page 14
Document n° 7	Logement : réparer les pots cassés, Delphine Gerbeau, <i>La Gazette des Communes</i> , 24 novembre 2023, 1 page.	Page 16
Document n° 8	Logement : Oxfam pointe des "inégalités à tous les étages", Elena Jeudy-Ballini, JP Media pour Localtis, 4 décembre 2023, 2 pages.	Page 17
Document n° 9	« Maires bâtisseurs, maires battus » : la construction freinée par les oppositions, Leo Da Veiga, <i>Les echos</i> , 8 décembre 2023, 2 pages.	Page 19
Document n° 10	Meublés de tourisme : les élus des grandes villes veulent plus de régulation, AFP, 4 décembre 2023 – 1 page.	Page 21
Document n° 11	Qu'est-ce qu'un PLH ou PLUiH ?, <i>Portail Internet DREHAL Bourgogne-Franche-Comté</i> , 10 juin 2021. 3 pages.	Page 22
Document n°12	Pour une décentralisation de l'habitat, <i>Intercommunalité de France</i> , 15 Février 2024, 2 pages.	Page 24

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Document n°1

AOH : nouvel acte de décentralisation ou coquille vide passant à côté de l'objectif, Tribune Claire Delpech, *New Tank Cities*, 5 mai 2023, 7 pages.

Le sigle AOH résonne aujourd'hui de façon presque familière aux oreilles des experts et observateurs des politiques de l'habitat. L'autorité organisatrice de l'habitat y est alternativement vue soit comme le nouvel acte de décentralisation (tant attendu dans le domaine du logement) ou qualifiée de « coquille vide » passant à côté de son objectif, écrit [Claire Delpech](#), urbaniste et chargée de mission à [Intercommunalités de France](#), dans une tribune adressé à News Tank le 03/05/2023.

Mais de quoi s'agit-il exactement ? Quelques éléments de réponses aux nombreuses questions que l'on peut se poser concernant les autorités organisatrices de l'habitat, leur contenu, leur capacité d'action et leur avenir sont proposés ici. À ce jour, seules trois Métropoles à Brest, Rennes et Lyon ont obtenu le statut d'AOH.

Voici la tribune de Claire Delpech.

Décentralisation du logement : quel rôle pour l'autorité organisatrice de l'habitat ?

Le sigle, AOH résonne de façon presque familière aux oreilles des experts et observateurs des politiques de l'habitat. L'**autorité organisatrice de l'habitat** y est alternativement vue soit comme le nouvel acte de décentralisation (tant attendu dans le domaine du logement) ou au contraire qualifiée de « coquille vide » passant à côté de son objectif. Mais de quoi s'agit-il exactement ? Quelques éléments de réponses aux nombreuses questions que l'on peut se poser concernant les autorités organisatrices de l'habitat, leur contenu, leur capacité d'action et leur avenir sont proposés ici.

La notion d'autorité organisatrice n'est pas nouvelle. Elle existe de longue date dans le domaine des transports avec les **autorités organisatrices de la mobilité**, les AOM. Selon le code des transports, une AOM est une personne publique, généralement une intercommunalité (communauté, syndicat ou Métropole), compétente pour l'organisation des mobilités sur son territoire et animatrice de la mobilisation des acteurs. **Responsable devant les entreprises et les usagers** qui la financent pour partie, l'autorité organisatrice a ainsi une obligation de service public. C'est ce modèle qui a inspiré l'actuelle AOH.

Contextes différenciés qui font appel à des réponses ciblées »

C'est la loi du 21/02/2022 relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification, dite 3DS, qui a créé la notion d'AOH. Elle ne figurait pas dans le texte initial du Gouvernement. C'est un **amendement**, soutenu notamment par [Dominique Estrosi-Sassone](#), sénatrice des Alpes-Maritimes, qui l'a introduite dans le débat. Avec le soutien actif des associations d'élus locaux, l'amendement reprenait une idée qui leur est chère, sur la nécessaire territorialisation des politiques de l'habitat. De fait, si les enjeux dans le domaine du logement sont essentiels pour répondre aux attentes des ménages, **lutter contre le mal logement et veiller à la fluidité des parcours résidentiels**, les situations d'un territoire à l'autre sont très diverses.

La tension sur les marchés du logement, les disponibilités foncières, les besoins de construction, l'importance de la demande sociale, la situation du parc privé... sont autant de **contextes différenciés** qui font appel à des réponses ciblées. Autrement dit, tout ne peut être vu ou décidé depuis Paris.

Le statut d'AOH n'est pas automatique

Ce besoin d'adaptation concerne **les zonages élaborés par l'État** : les zonages (A, B, C) en matière d'investissement locatif et de prêt à taux zéro (PTZ) et ceux relatifs à la réglementation HLM et au barème des aides personnelles. Des marges de manœuvre locales seraient également souhaitables pour des dispositifs concernant la **rénovation énergétique des logements** (MaprimeRénov'), pour l'encadrement des loyers, ou pour le nombre de journées autorisant les locations saisonnières... Nous reviendrons sur certaines de ces pistes.

Le projet d'amendement prévoyait de donner à l'AOH de réelles capacités de modulation et d'ajustement de ces dispositifs nationaux trop souvent aveugles aux réalités territoriales. L'AOH se serait ainsi inscrite dans le prolongement de la **délégation des aides à la pierre** initiée 18 ans plus tôt et s'adressait à des collectivités ayant fait la preuve de leur implication et de leur sens des responsabilités en matière de politique du logement.

Mais le Gouvernement n'a pas souhaité aller jusque-là. Dans le cadre des débats de la loi 3DS, il a donné un **avis défavorable** à l'amendement sénatorial, considérant que sa rédaction emportait des compétences trop larges : il s'est toutefois montré favorable à la création du statut d'AOH pour les collectivités volontaires.

Que dit la loi concernant les AOH ?

Le statut d'autorité organisatrice de l'habitat n'est pas automatique. Il est réservé aux intercommunalités qui en font la demande. Il est créé par arrêté du préfet de région après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH). Pour y prétendre, les **collectivités candidates doivent remplir de façon cumulative plusieurs conditions** : disposer d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) et d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire, avoir signé une convention intercommunale d'attribution (CIA) et être délégataire des aides à la pierre. Ainsi les Départements, même délégataires, ne sont pour le moment pas concernés, nous y reviendrons.

Ce statut donne à la communauté ou à la Métropole plusieurs possibilités d'action : être consultée sur les zonages en matière d'investissement locatif et être signataire des conventions d'utilité sociale (CUS), qui comportent les plans stratégiques de patrimoine (PSP) des bailleurs sociaux de droit privé possédant au moins 5 % du parc de logements sociaux du territoire. L'AOH peut orienter la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre des projets de renouvellement urbain sur les communes déficitaires SRU membres de l'intercommunalité, mais se situant en dehors de l'unité urbaine.

Pas réellement de compétences nouvelles »

Le « costume » donné à l'AOH semble donc bien léger. De fait, ces possibilités n'apportent pas réellement de compétences nouvelles, en tout cas pas dans le sens initialement souhaité. Certes la possibilité d'être consultée sur les zonages en **matière d'investissement locatif** devrait logiquement permettre à l'AOH de demander des comptes à l'État sur leur application et leurs effets sur son territoire, mais cela n'autorise pas à les modifier pour les mettre en cohérence avec les marchés locaux. Certes, la signature des CUS va dans le sens d'un renforcement de la politique partenariale que les AOH doivent conduire avec les **bailleurs sociaux** de leur territoire concernant les politiques de loyer, les stratégies de vente, le programme d'entretien des logements...

Ce sont les **SA d'HLM** qui sont visées ici (les intercommunalités sont déjà signataires des CUS des offices publics et participent souvent à leur gouvernance) et, en particulier, celles qui possèdent un parc important réparti sur l'ensemble du territoire national avec

des **politiques patrimoniales très centralisées**. Mais la 2^e génération des CUS a été signée en 2019 et 2020 et il faudra attendre la suivante pour évaluer la portée de cette disposition.

Les trois AOH pionnières

À ce jour, seules **trois Métropoles Brest, Rennes et Lyon** ont obtenu le statut d'AOH. D'autres devraient rapidement les rejoindre. Sont concernées des collectivités aux compétences très intégrées, les Métropoles de **Nice** et de **Grenoble**, ou des collectivités impliquées dans les politiques de l'habitat dans des territoires moins tendus, comme les communautés de **Seine-Eure** ou du **Grand Chalon**. Plusieurs intercommunalités sont dans l'attente de la validation de leur nouveau PLH ou du passage en PLUI, dont la procédure est toujours très longue. La volonté de devenir AOH pourrait être un **accélérateur pour la constitution de PLU intercommunaux**. Au total, sur la base des conditions actuelles d'accès à l'AOH, une trentaine d'intercommunalités sont susceptibles de briguer le statut à courte échéance, soit autour de 20 millions d'habitants tout de même.

Dans une position d'attente »

Des collectivités, en revanche, sont dans une position d'attente, jugeant qu'à ce stade les compétences données à l'AOH ne sont **pas suffisamment attractives** et apportent **peu de plus-value** par rapport à celles qu'elles possèdent déjà au travers de la délégation des aides à la pierre. Il faut dire aussi que, ces derniers temps, les délégataires des aides à la pierre ont été bien occupés avec le transfert par l'État de l'instruction des dossiers de financement concernant le parc social et le parc privé. En effet, à la demande de l'État qui l'assurait jusqu'à présent dans la plupart des cas, cette délégation dite « de type 3 » se généralise aux 115 délégataires. Dans de nombreux cas, ce transfert se traduit par une charge de travail importante et des recrutements. On peut comprendre que ce contexte en ait refroidi certains.

Articulation entre programmation de l'habitat et droit des sols

Pour le moment, la **loi a fermé la porte du statut aux Départements** qui ne sont donc pas concernés. En milieu très rural, pour autant, leur intervention pourrait avoir du sens dans une interaction à définir avec les collectivités du bloc local. Toutefois, en imposant aux futures AOH le fait de disposer d'un PLH et d'un PLUI, le législateur a veillé à la bonne articulation entre programmation de l'habitat et droit des sols, que la perspective du ZAN rend encore plus nécessaire. Les départements n'ont pas de compétence dans ce domaine, cela pourrait les disqualifier pour devenir AOH même en faisant évoluer le statut.

En revanche, l'ouverture de ce statut aux **établissements publics territoriaux** de la **Métropole du Grand Paris** constituerait une réelle avancée pour apporter une réponse à la question du logement en Île-de-France. Cela suppose de donner préalablement aux EPT des outils leur permettant d'agir en matière d'habitat et notamment la possibilité de conclure une délégation des aides à la pierre et de d'établir sur leur territoire un PLH, compétences actuellement confiées à la Métropole qui reste incapable de s'en saisir. À terme en incluant ces derniers, le statut d'AOH avec compétences renforcées pourrait concerner une fraction importante de la population française.

Marchepied pour aller plus loin sans acte généralisé de décentralisation

« Coquille vide » pour certains, l'AOH doit avant tout servir de marchepied et constituer la première étape pour créer les conditions d'une véritable régulation de l'action publique par les territoires dans le domaine de l'habitat. C'est bien là ce qui réunit les candidats actuels et futurs à ce statut.

Preuve d'un engagement dans le domaine du logement »

S'il reste du chemin à parcourir pour que les **AOH puissent gagner en autonomie**, ce nouveau statut définit un cadre sécurisé pour avancer vers plus de responsabilités des élus locaux dans le domaine. De fait, il s'adresse à des collectivités volontaires, qui se sont dotées de moyens pour répondre aux attentes des ménages, combler les maillons manquants des parcours résidentiels, résorber les déséquilibres entre communes concernant l'offre de logement, améliorer l'accueil des populations modestes, et qui souhaitent aller encore plus loin, chacune en fonction de sa situation spécifique : expérimentation dans l'encadrement des loyers à Rennes [1], gestion plus locale des aides au parc privé à Brest, Valenciennes et Grand Chalon...

À l'heure où la thématique de la décentralisation des politiques du logement revient à l'agenda [2], s'appuyer sur l'AOH apparaît comme une opportunité pour donner à l'échelon territorial de nouvelles capacités d'action. Le législateur s'adresse ainsi uniquement aux **collectivités volontaires** qui ont fait la preuve de leur engagement dans le domaine du logement. C'est aussi l'occasion de donner plus de réalité au principe de différenciation territoriale que la loi 3DS n'a fait qu'effleurer. Dès lors, **deux orientations** pourraient être mises à l'étude à ce stade de la réflexion.

Dans une logique de « pacte territorial »

Interlocutrice de référence de l'État »

Première piste : s'appuyer sur un **dispositif de contractualisation « à la carte » avec l'État**, réservé aux AOH. Cette option présente de nombreux avantages, chaque AOH pouvant définir les thématiques pour lesquelles elle souhaiterait obtenir plus de marges manœuvre et de pouvoir réglementaire, dans une logique de « pacte territorial ». Les objectifs d'une politique publique de l'habitat solidaire et le cadre juridique de sa mise en œuvre seraient définis au niveau national, charge à l'AOH de les décliner dans son territoire en lui donnant des capacités de régulation et d'ajustement des dispositifs nationaux mieux adaptés à la complexité territoriale et aux priorités différenciées des territoires.

Plusieurs domaines d'action pourraient être mobilisés concernant le parc social et le parc privé. Ils figuraient d'ailleurs dans la rédaction initiale de l'amendement de création de l'AOH. Cette dernière deviendrait, en matière d'habitat, l'**interlocutrice de référence de l'État** qui trop souvent se positionne en concurrence des initiatives locales.

La seconde option repose sur une décentralisation plus ambitieuse. Il s'agirait de conforter les AOH en leur octroyant de nouvelles compétences et en leur donnant un rôle de **pilotage stratégique** et un réel pouvoir réglementaire d'ajustement et d'adaptation.

Statut d'AOH et socle de compétences

Le statut d'AOH serait ainsi complété par un socle de compétences comprenant des compétences obligatoires, des compétences optionnelles et des compétences soumises à une procédure d'adoption particulière (validée le CRHH et le préfet par exemple) qui comprendrait des possibilités en matière d'expérimentation. Ces compétences nouvelles pourraient concerner différents domaines et outils. Citons-en quelques exemples.

- Le **pilotage de la rénovation énergétique et des aides** en faveur des logements du parc privé. Actuellement, les dispositifs mis en place et gérés par l'ANAH, en particulier MaPrimeRénov, échappent pour partie aux collectivités locales, en particulier en matière de connaissance des bénéficiaires de ces aides et de la nature des travaux réalisés. Il ne s'agirait pas d'en confier la gestion aux AOH, ce qui pourrait se révéler couteux en ressources humaines sans réelle plus-value. L'objectif

serait de leur donner la possibilité d'un pilotage amont permettant d'orienter certains ménages vers des interventions plus qualitatives et plus ambitieuses.

- La **lutte contre l'habitat indigne** comprenant une possibilité de regroupement des pouvoirs de police du préfet et du maire.
- Des possibilités d'**ajustement des paramètres** (seuils, les conditions d'entrées, plafond et autres modalités de fonctionnement...) de dispositifs nationaux. Citons par exemple la capacité à mettre en œuvre l'encadrement des loyers ou la fixation du niveau des loyers plafonds de certains dispositifs en faveur du parc privé comme Loc'Avantages[3].
- Une consultation pour avis systématique des AOH concernant la **création des OFS** intervenant sur leur territoire.
- Une meilleure capacité de prise de décision sur les outils de **lutte contre les logements inoccupés** (application de la taxe sur le logement vacant, modulation de la majoration de la taxe sur les résidences secondaires...)
- Des outils permettant la maîtrise locale du développement des **meublés touristiques** sur leur territoire actuellement réservés aux zones tendues (dispositif d'agrément, modulation locale du seuil des 120 jours dans certains secteurs (centre-ville...), facilitation ou réglementation du changement d'usage.

La question des zonages

Outre ces exemples dont la liste n'est pas exhaustive, mais qui montre l'étendue des dispositifs sur lesquels l'AOH pourrait disposer d'une capacité d'adaptation, l'un des points clés des attentes des intercommunalités concernées vise la **possibilité de moduler les zonages** qui s'appliquent sur leur territoire. Ces zonages ont vocation à définir l'éligibilité d'une collectivité à tel ou tel dispositif, ou à déterminer différents barèmes. Ils reposent sur la volonté du législateur d'établir des règles d'application nationale, mais celles-ci peinent à refléter la complexité des réalités locales et surtout ne prennent pas en compte les politiques conduites par les collectivités.

Ainsi sur le territoire d'une intercommunalité donnée peuvent se superposer de **façon contradictoire** différents découpages imposés : zonage de tension pour l'application des quotas de logements sociaux issus de la loi SRU (20 % ou 25 %), zonage ouvrant droit à l'instauration d'une taxe sur les logements vacants, zonage HLM (loyer et APL), zonage fiscal (investissement locatif, PTZ, Loc'avantages), zonage des quartiers prioritaires de la politique de la ville...

Zonages en cohérence avec les stratégies de rééquilibrage des politiques de l'habitat »

Sur ce sujet, les **possibilités d'intervention des AOH** pourraient être de plusieurs natures. D'abord une capacité à en moduler l'application afin de mettre ces zonages en cohérence avec leurs stratégies de rééquilibrage des politiques de l'habitat. On pense ici aux zonages concernant la fixation des niveaux de loyers par les propriétaires bailleurs dans le cadre de Loc'avantages, ou encore au zonage HLM, lorsque les montages sont plus difficiles à équilibrer en périphérie du fait d'un zonage moins favorable. On pourrait envisager, par exemple, une homogénéisation des zonages à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal ou des formes de mutualisation au sein de ce territoire.

Ensuite, sans ignorer le fait que ces zonages font référence à des aides fiscales accordées à leurs bénéficiaires et adoptées en loi de finances, une réflexion pourrait s'engager pour transférer aux AOH un quota d'aides qu'elles pourraient accorder sur leur territoire indépendamment du zonage. Ce quota et son affectation pourraient faire l'objet d'un débat dans le cadre du **comité régional de l'hébergement et de l'habitat** (CRHH) un peu à la manière de ce qui s'est fait concernant le Pinel Breton [4]. Enfin, l'AOH pourrait avoir la

faculté de **définir des secteurs** où s'appliqueraient de façon plus intensive ou au contraire ne s'appliqueraient pas du tout certains dispositifs fiscaux.

L'épineuse équation des moyens

Plus le panier de compétences est important, plus l'AOH aura besoin de moyens pour les mettre en œuvre. Sans doute, le statut d'AOH conduira-t-il la collectivité à **engager ses propres financements**, témoignant ainsi de son engagement et de son sens des responsabilités. Mais cela n'élude pas la question d'un financement dédié. Une récente étude pilotée par la fédération des offices publics de l'habitat remet à l'agenda l'idée ancienne d'une territorialisation d'une partie des ressources de la PEEC. Selon cette étude une fraction pourrait être affectée aux AOH pour accompagner des missions renforcées notamment en matière de production.

Besoin d'équilibre et de péréquation »

L'idée repose sur le fait que les **entreprises** pourraient être intéressées pour loger leurs **salariés** via des solutions locales directement négociées avec les collectivités, sans passer par le filtre national et les Comités régionaux d'**Action Logement** (CRAL) assez peu en contact avec le local. Cette solution, si elle présente l'intérêt d'une relation plus directe entre les entreprises et les collectivités, nécessiterait néanmoins des ajustements, en particulier pour répondre à un besoin d'équilibre et de péréquation entre les lieux de la collecte de la ressource et la localisation des besoins à couvrir.

Les **partenaires sociaux** sont pour le moment radicalement opposés à cette évolution, qu'ils assimilent à un recul par rapport à la réforme d'Action Logement opérée en 2017. Pour autant la territorialisation d'une partie de cette ressource ne serait-elle pas une façon de la protéger de la tentation constante de l'Etat de se servir dans les ressources d'Action Logement pour financer ses propres politiques ?

Au total, la reconnaissance d'autorités organisatrices a vocation à faire émerger des **pouvoirs locaux pleinement responsables** et dotés d'une **capacité d'action notamment règlementaire**. Dès lors on peut se demander s'il ne serait pas judicieux pour les principales politiques publiques porteuses d'enjeux pour le développement des territoires et pour lesquelles les intercommunalités sont redevables devant les usagers, de bénéficier de compétences élargies. Le logement est de celles-là.

[1] La Métropole de Rennes qui ne figure pas parmi les zones tendues éligibles à l'encadrement des loyers a manifesté début 2023 son intention d'intégrer ce dispositif dans son prochain PLH en arguant de son statut d'AOH.

[2] Le Président de la République a annoncé à plusieurs reprises en 2022 et début 2023 son intention d'impulser une nouvelle étape de décentralisation en pointant le thème du logement au premier rang.

[3] Loc'Avantages a remplacé le dispositif Louer Abordable en 2022. Il s'agit d'une réduction d'impôt proposée aux bailleurs privés en contrepartie de l'application de loyers inférieurs au marché et sous conditions de ressources pour les locataires. Ce dispositif repose un maillage statistique des loyers pratiqués.

[4] La loi de finances pour 2020 a instauré une expérimentation appliquée en Bretagne et qui permet d'assouplir les modalités nationales de la défiscalisation de l'investissement locatif, ouvrant notamment droit au dispositif dans des communes ou quartiers relevant de la zone B2.

Document n°2

Définir sa stratégie foncière, Fiche Outil – Extrait – *Ministère de la transition écologique* – 2 pages

Qu'est-ce qu'une stratégie foncière ?

Une stratégie foncière consiste à organiser et prioriser la mobilisation du foncier en cohérence avec les besoins d'un territoire pour le logement, le développement local et économique, les infrastructures ou encore les équipements ainsi que pour les enjeux de prévention des risques naturels et technologiques et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. La caractérisation du gisement foncier est une étape essentielle qui doit permettre d'aller mobiliser les secteurs en sous-densité, les secteurs en friche ou les dents creuses afin d'orienter la stratégie foncière vers un usage économe de l'espace.



LES OUTILS DE LA STRATÉGIE FONCIÈRE

Plusieurs types d'outils peuvent être mobilisés :

- des outils d'observation et de connaissance;
- des outils réglementaires, de programmation et de planification;
- des outils fiscaux, notamment la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

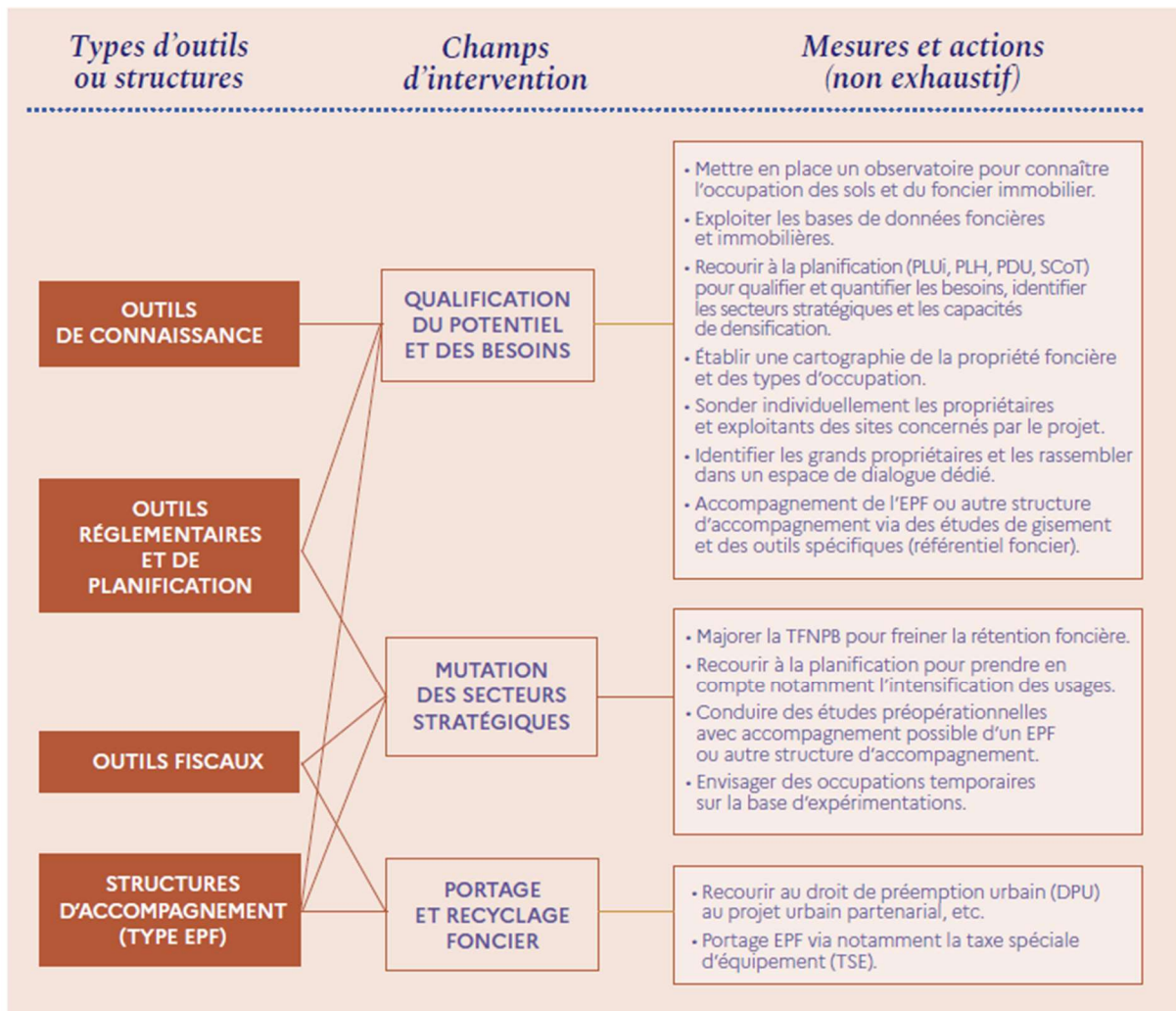
Les établissements publics fonciers (EPF) accompagnent les collectivités de leur territoire de compétence avec de l'ingénierie et des ressources pour concevoir et mettre en œuvre leur stratégie foncière. Leur principale force est un portage sur le long terme à moindre coût, ce qui permet d'anticiper et prendre le temps de concevoir le projet.

Comment définir cette stratégie foncière ? Quelles démarches effectuer ?

Définir et mettre en œuvre une stratégie foncière relève d'une action concertée associant la collectivité à différents partenaires et opérateurs, voire certains propriétaires fonciers. Si l'analyse de la mutabilité apporte de la connaissance pour l'action à court terme, la stratégie foncière doit s'inscrire dans une vision prospective de moyen et de long terme, en prenant en compte les besoins du territoire en logement, en foncier économique, en infrastructures diverses, en production vivrière

et en espaces de nature. Il s'agit d'analyser le gisement foncier, en particulier les dents creuses, les friches, les secteurs en sous-densité... et leur mutabilité, élément primordial dans un objectif de sobriété foncière. La définition d'une stratégie foncière doit se faire en lien avec l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme et des documents de programmation de l'habitat (cf. Le PLH en 20 questions¹, fiche « Comment construire une stratégie foncière au service de l'habitat »).

Cette stratégie se construit par étape, de l'identification au portage du foncier stratégique. À chaque étape, différents types d'outils peuvent être mobilisés.



QUELQUES PRINCIPES INCONTOURNABLES POUR UNE STRATÉGIE FONCIÈRE RÉUSSIE

- Articuler la stratégie foncière à une stratégie territoriale d'ensemble afin d'assurer la cohérence des objectifs et des ambitions portées.
- Disposer d'un diagnostic fin permettant d'avoir une vision précise des parcelles stratégiques afin de pouvoir agir de façon ciblée. Cela nécessite notamment d'établir ce que l'on appelle la dureté foncière² des terrains stratégiques et de connaître les besoins d'occupation (en surface, en services, etc.).
- Instaurer un dialogue continu avec les partenaires et les acteurs locaux, notamment les propriétaires des fonciers stratégiques sur lesquels la collectivité souhaite agir.
- Partager et porter les ambitions de la stratégie foncière avec les autres communes de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) le cas échéant.

(...)

Document n°3

« Créer du logement non spéculatif prend du temps » – Isabelle Rey-Lefèbvre, *La Gazette des Communes*, 27 Février 2024, 2 pages.

Alors que la France, comme d'autres pays européens, connaît une crise du logement sans précédent depuis celle des subprimes de 2008, le Premier ministre, Gabriel Attal, dans sa déclaration de politique générale, le 30 janvier 2024, a remis au goût du jour le slogan d'Emmanuel Macron du « choc de l'offre ». Doper la construction amènerait mécaniquement à une baisse des prix, selon ce mantra. En 2008, justement, les gouvernements européens et américain ont lancé des plans de relance qui passaient par la construction de logements et ont contribué à la création d'une bulle spéculative.

Isabelle Rey-Lefèbvre, journaliste spécialisée dans les questions du logement au « Monde » depuis plus de vingt ans, démontre avec clarté, dans « Halte à la spéculation sur nos logements ! Les solutions pour habiter à nouveau nos villes » (éd. Rue de l'échiquier, janvier 2024), par quel enchaînement d'événements et de politiques le logement est devenu un produit d'investissement, inaccessible à une partie des habitants. « Dans la même période, les revenus des plus riches et des plus pauvres ont connu une évolution totalement disparate. Les 1 % des plus riches ont vu leurs revenus exploser, tandis que les 10 % des habitants les plus pauvres n'ont pas retrouvé leur niveau de vie d'avant 2008 », expose-t-elle. Ce qui explique la hausse constante, en France, du nombre de demandeurs de logements sociaux.

« Et si les logements servaient à habiter dans de bonnes conditions de confort et ne servaient qu'à cela ? » C'est cette question qui a poussé la journaliste à effectuer un tour dans sept grandes villes d'Europe, à la recherche de modèles alternatifs, où la propriété et la recherche de plus-values sont remplacées par la quête de logements accessibles pour tous.

Comment le logement est-il devenu un produit spéculatif en Europe ?

En 2008, la crise des subprimes a amené les Etats et les banques centrales à réagir, les premiers en lançant des plans de relance, les secondes en baissant les taux d'intérêt. En France, Nicolas Sarkozy a lancé un plan de relance qui comprenait notamment la création du Grand Paris. Tout cela a généré un flux massif de capitaux à investir. Et les investisseurs, les fonds de pension, ont recherché des produits sûrs, après avoir vécu l'explosion de la bulle internet. L'immobilier était l'un d'eux. L'afflux de liquidités a engendré une hausse des prix.

Le second facteur qui a favorisé cette spéculation dans de nombreux pays est l'amointrissement de la protection sociale apportée par le logement. Pour diminuer son endettement, Berlin a revendu une partie de son parc municipal de logements à des sociétés cotées en Bourse. Les Pays-Bas, à la suite d'injonctions de la Commission européenne, ont dû céder une partie de leur parc de logement social, qui s'élevait à 40 % des logements, et fixer des plafonds de revenus aux locataires. Les aides à la pierre leur ayant été supprimées, ils ont dû se financer sur les marchés avec des objectifs de rentabilité. Résultat, le parc social a été divisé par deux en une quinzaine d'années.

Aujourd'hui, Amsterdam fait machine arrière : elle se remet à construire du logement social, développe les coopératives, conditionne l'achat d'un bien inférieur à 503 000 euros à une obligation de résidence de trois ans... Démanteler un système peut aller très vite, l'inverse prend beaucoup plus de temps.

La France a été relativement préservée de cette financiarisation, pourquoi ?

Les investisseurs institutionnels avaient déjà vendu une partie de leur parc à la découpe dans les années 2000. Par ailleurs, en France, la propriété est très morcelée, elle est essentiellement aux mains de particuliers. Les investisseurs préfèrent acheter des immeubles en bloc. Les foncières françaises, Unibail, Klepierre, etc., se sont plutôt intéressées au bureau et au commerce, car le reste n'était pas rentable, trop encadré. La SNI, filiale de la Caisse des dépôts, devenue CDC Habitat, a bien essayé de créer un fonds d'investissement pour développer le logement intermédiaire, avec des fonds de pension, mais l'opération a été un échec.

Enfin, la grande force de la France est son modèle de financement du logement social solide, qui repose sur la Caisse des dépôts et sur les fonds d'épargne issus du livret A. Le logement social ne manque pas d'argent pour se financer. D'ailleurs, même les gouvernements libéraux n'ont pas osé s'attaquer à ce système.

Des villes se sont-elles opposées à cette financiarisation du logement ?

Vienne, en Autriche, est un bon contre-exemple : elle n'a jamais lâché son modèle d'habitat, fondé en partie sur le logement social. Celui-ci représente plus de 40 % de son parc et 60 % de la population y habite. Elle n'a jamais cédé un logement social, elle ne détruit pas ses grands ensembles, qui sont parfois au cœur de la ville. Elle en prend soin.

Mon petit tour de sept villes européennes m'a montré que les politiques antispéculatives les plus inventives et efficaces sont menées par les villes qui ont le plus de compétences et les ressources qui vont avec. Vienne investit 500 millions d'euros par an dans le logement, mais lève un impôt sur les salaires. Les cantons de Zurich et de Genève, dans lesquels le modèle d'habitat coopératif s'est développé, sont des mini-Etats. En France, décentraliser de nouvelles compétences aux métropoles leur permettrait, par exemple, de lutter contre le développement des résidences secondaires, d'encadrer davantage les loyers... Mais il faut les moyens équivalents.

Quels outils développés dans ces villes permettent de limiter la spéculation immobilière ?

Ils sont peu nombreux. Le but du logement abordable et non spéculatif est de contrôler les prix de vente. En France, depuis quelques années, se développent les offices fonciers solidaires, avec le bail réel solidaire (BRS), sur le modèle anglo-saxon des « Community Land Trusts ». Le terrain est dissocié du bâti, son acquisition par des offices fonciers solidaires se fait grâce à des prêts de long terme de la Caisse des dépôts, sur quatre-vingts à quatre-vingt-dix-neuf ans. Les ménages bénéficient donc, à la sortie, de prix d'acquisition de 30 % à 50 % moins cher que ceux du marché. Des clauses antispéculatives sont inscrites dans les contrats de vente. Les coopératives se développent aussi, notamment à Zurich, dans lesquelles les habitants sont sociétaires et locataires. La coopérative achète, emprunte et loue à prix coûtant. Et quand les taux d'intérêt diminuent, elle baisse les loyers.

Aujourd'hui le BRS est résiduel. Il représente environ 11 500 logements en cours de production. Des villes sont très proactives. Paris promet 1 000 logements en BRS par an, Rennes, Bordeaux et Lyon aussi. Mais cette constitution d'un stock non spéculatif prend énormément de temps. Un autre élément constitutif de la spéculation immobilière est le développement des résidences secondaires, en lien avec les plateformes de type Airbnb. En Suisse, un quota de 20 % de résidences secondaires a été institué. Je pense qu'avec la raréfaction du foncier liée au ZAN, ce sera le prochain grand débat.

Document n°4

La métropole de Lyon est désormais une AOH, Lyon pôle Immo, Sylvain Hussel, le 6 mars 2023, 1 page.

La collectivité est devenue une autorité organisatrice de l'habitat par arrêté du 22 février de la Préfète de la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

La Métropole de Lyon est devenue le 22 février dernier une autorité organisatrice de l'habitat (AOH) par un arrêté de la préfète de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Ce nouveau statut, prévu par la loi 3DS, permet à la Métropole de Lyon d'obtenir de nouvelles prérogatives en matière de politique du logement et de l'habitat.

La collectivité porte une politique publique locale de l'habitat qui se veut volontariste porté par le développement de l'offre de logement (logement privé, BRS, logement social...), le volet logement du PLU-H, des aides au logement, la lutte contre l'habitat indigne, l'éco-rénovation, l'encadrement des loyers, ou encore le livre blanc de l'habitat.

Le statut d'AOH, introduit par la loi 3DS des 8 et 9 février 2022, vise à articuler les politiques nationales de l'habitat avec les spécificités des territoires. Il permet à la Métropole de Lyon d'obtenir plus de prérogatives en matière de politiques publiques de l'habitat, notamment en étant consultée sur les zonages de l'investissement locatif et en obtenant plus de souplesse sur certains aspects des projets de renouvellement urbain (PNRU).

« L'obtention du statut d'AOH est une reconnaissance de l'action volontariste de la Métropole de Lyon en matière de logement et d'habitat. Il permet à notre collectivité d'amplifier son action et d'envisager de nouvelles marges de manœuvre avec l'ensemble des acteurs du logement et de l'urbanisme, dont les bailleurs, les promoteurs et les communes. C'est aussi un levier pour développer de nouvelles sources de financement de la politique de l'habitat, en lien avec les préconisations que nous portons dans les associations nationales. Dans le cadre du Conseil National de la Refondation logement, je souhaite que nous puissions expérimenter sur le territoire de la Métropole ces compétences pour plus d'efficacité dans nos politiques publiques, au service d'un logement de qualité pour tous les ménages avec des prix maîtrisés. »

Renaud Payre, vice-président habitat, logement social et politique de la ville

La Métropole de Lyon souhaite enrichir ses compétences

Au-delà des prérogatives fixées par la loi 3DS, la Métropole de Lyon souhaite enrichir ses compétences ou proposer des expérimentations sur son territoire, autour de 4 thématiques.

La première d'entre elles est la fiscalité, avec un encadrement des prix du foncier, générant des recettes dédiées au développement de l'offre abordable et une orientation des avantages fiscaux consentis aux investisseurs vers le logement social. La seconde consiste en la collecte d'une part de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et la distribution des prêts et des aides.

La troisième thématique porte sur la réhabilitation et la mobilisation du parc existant, avec la délégation des crédits de l'ANAH, la gestion des certificats d'économie d'énergie, et la réquisition au service de la lutte contre la vacance des logements ou contre l'habitat indigne. Enfin, la Métropole souhaite expérimenter la pluri-annualité de la programmation des aides à la pierre et la déclinaison locale de l'utilisation du fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Document n°5

Les organismes de foncier solidaire (OFS), Les Coop HLM, 15 janvier 2022 – Extrait – 2 pages

La loi Alur a créé un nouvel acteur foncier, l'organisme de foncier solidaire, destiné à favoriser l'accès social sécurisé par un mécanisme de dissociation pérenne entre le foncier et le bâti.

Face à l'envolée des prix fonciers et immobiliers, de nombreux ménages à revenus modestes ou moyens ne parviennent pas à réaliser leur souhait d'accéder à la propriété ou dans des conditions d'endettement ou de localisation peu satisfaisantes.

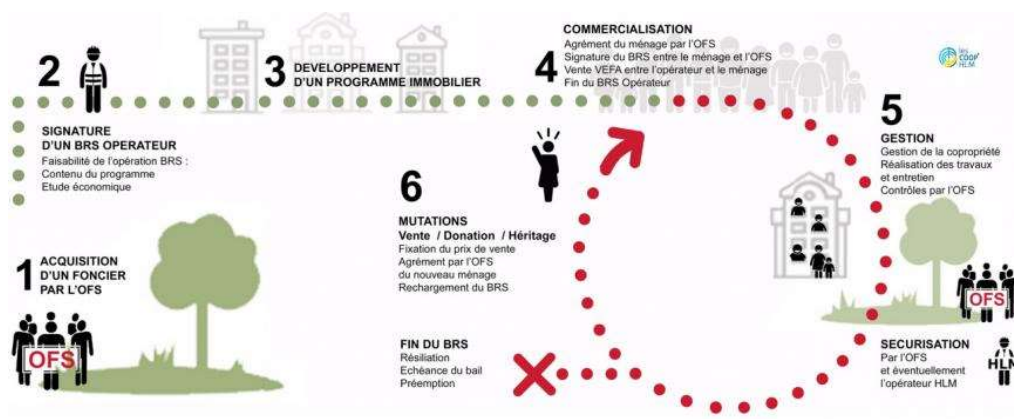
Parce que c'est leur vocation, les Coop' Hlm s'efforcent de trouver des réponses adaptées pour permettre à ces ménages de devenir propriétaires selon leurs souhaits et leurs besoins, avec un accompagnement renforcé, notamment au travers de la « sécurisation Hlm » (garanties de rachat et de relogement, protection revente).

Dissocier le bâti et le foncier

Comme les prix immobiliers dans les communes denses sont souvent portés par le prix élevé des terrains, les Coop' Hlm ont imaginé de dissocier la valeur du foncier de la valeur de la construction et ainsi réduire le prix des logements : c'est le mécanisme de dissociation foncier-bâti.

Ce mécanisme a été mis en œuvre de manière temporaire de 2010 à 2011 par Action Logement au travers du « Pass Foncier ». Plus récemment, les Coop' Hlm, avec l'EPFIF, ont cherché à prolonger ce mécanisme avec le « Coop Foncier ».

Aujourd'hui, les pouvoirs publics ont mis en place un nouveau dispositif qui permet de dissocier le foncier du bâti en vue de l'accès à la propriété dans des conditions plus avantageuses : c'est le bail réel solidaire ou « BRS ».



Le BRS est un nouveau contrat juridique créé par une ordonnance du 20 juillet 2016. Il s'agit d'un bail par lequel un acquéreur bénéficie de la jouissance d'un logement dans des conditions privilégiées, dans le neuf comme dans l'ancien :

- il bénéficie, s'il s'agit d'un logement neuf, d'une TVA au taux réduit de TVA
- le prix d'acquisition est plafonné aux plafonds de prix du PSLA

- ce même prix est réduit de la part représenté par l'achat du terrain, généralement entre 15 à 30% du prix final
- lorsque la collectivité le décide, l'acquéreur peut bénéficier d'un abattement de 30% de la taxe foncière sur la propriété bâtie

En contrepartie de ces avantages, l'acquéreur doit se conformer à certaines règles :

- il doit respecter, à l'entrée dans les lieux, les plafonds de revenus du PSLA
- il doit occuper le logement à titre de résidence principale
- il doit s'acquitter, en plus de sa mensualité d'emprunt, d'une redevance correspondant au droit d'occupation du terrain et aux frais de gestion du propriétaire du terrain.

La principale novation de ce bail réside dans le fait que les conditions de revente du logement sont fixées dans le bail et sont transmissibles aux acquéreurs successifs. En effet, ce bail prévoit dès l'origine que :

- le nouvel acquéreur respecte lui aussi les plafonds de revenus du PSLA
- le prix de revente du logement respecte une formule de revente et ne peut dépasser les plafonds de prix du PSLA

La revente aura pour conséquence de « recharger » le bail de sa durée initiale, qui peut aller de 18 à 99 ans et ainsi de garantir sur le long terme l'accessibilité économique et sociale du logement.

Comment mettre en œuvre le BRS ?

Le BRS ne peut être mis en œuvre que sur des terrains ou des immeubles acquis par un organisme de foncier solidaire (OFS).

Introduite par la loi ALUR du 24 mars 2014, l'OFS est une structure à but non lucratif agréée (ou un organisme d'Hlm) contrôlée par le Préfet. Son objet principal est d'acquérir des terrains ou des immeubles et de les mettre à disposition à des acquéreurs au moyen de baux de longue durée, parmi lesquels le BRS est privilégié. La loi ELAN permet également aux organismes d'Hlm de solliciter l'agrément d'OFS pour céder des biens avec un BRS.

Dans le schéma classique, en vue d'une opération d'accession sociale sécurisée à la propriété, l'OFS achète un terrain et désigne un opérateur chargé de réaliser la construction et de commercialiser les logements dans le cadre d'un BRS dont il aura défini les caractéristiques, en particulier sa durée (entre 18 et 99 ans) et la formule de revente.

L'OFS assure le quittance de la redevance d'occupation du terrain auprès de chaque acquéreur et agréé les reventes en s'assurant du respect des clauses figurant dans le BRS. Il peut aussi accompagner les acquéreurs dans cette revente en faisant la promotion de ce mode d'occupation. Dans certains cas, il pourra être amené à racheter temporairement les logements et ainsi assumer une garantie de rachat au profit des acquéreurs.

En parallèle à cette activité principale, l'OFS peut aussi conduire d'autres activités liées à son statut de propriétaire foncier, comme donner en bail emphytéotique un terrain à un bailleur social pour la réalisation de logements locatifs sociaux.

Ce dispositif peut également trouver une pertinence sur d'autres thématiques : la vente du patrimoine Hlm, l'intervention en centre ancien, la requalification de copropriétés dégradées... (...)

Document n°6

L'expérience du CNR Logement. 2. Entretien avec Véronique Bédague, Politique du Logement, 12 octobre 2023 – Extrait – 2 pages.

Nous poursuivons le cycle d'entretiens avec les animateurs du CNR Logement avec le point de vue de Véronique Bédague, Présidente-Directrice générale de Nexity qui a co-animé avec Christophe Robert l'ensemble de la démarche.

La rédaction : *Pouvez-vous résumer en quelques lignes votre analyse de ce que beaucoup s'accordent aujourd'hui à qualifier de crise du logement ?*

Véronique Bédague : Cette crise est inédite, à la fois conjoncturelle et systémique. Elle résulte d'un double séisme : une insuffisance de l'offre déjà ancien et un choc de la demande plus récent, d'une grande violence.

Le « choc de l'offre » promis par Emmanuel Macron lors de son premier quinquennat ne s'est jamais produit. Seuls 375.000 nouveaux logements sont sortis de terre en 2022, et ce sera moins encore en 2023, alors qu'il faudrait chaque année plus de 500.000 logements neufs ou rénovés pour répondre aux besoins des Français. La hausse des prix de l'énergie et des matières premières, conséquences du déclenchement de la guerre en Ukraine, cumulée à la raréfaction des fonciers constructibles sous l'effet de l'application de la ZAN ont renchéri les coûts de construction et réduit l'offre disponible. Dans le même temps, la hausse brutale et continue des taux d'intérêts pour lutter contre l'inflation a contracté le pouvoir d'achat immobilier des Français, de l'ordre de 20 à 25%, empêchant la demande de s'exprimer.

Résultat : entre avril 2022 et mars 2023, les réservations de logements neufs auprès des promoteurs ont chuté de près de 40% à 18.000 réservations. Et parce que le logement neuf fonctionne comme une respiration pour l'existant, quand le logement neuf se bloque, tout se bloque.

On le constate d'ailleurs sur le marché de la location qui est aujourd'hui quasi paralysé avec deux fois moins d'offres, 1,5 fois plus de demandes et une forte tension notamment sur les studios sur lesquels les étudiants et les jeunes actifs entrent en concurrence avec les ménages modestes. Et la situation ne va pas s'améliorer si l'on considère les passoires énergétiques qui vont sortir du marché, pénalisant ainsi près de 5 millions de Français.

La pénurie dans le neuf a également pour effet immédiat d'allonger la file d'attente des 2,42 millions de ménages demandeurs d'un logement social en France. Sans même parler des 4,1 millions de personnes mal logées. La mobilité résidentielle est aujourd'hui entravée : faute de pouvoir trouver un logement adapté à leurs besoins, nos concitoyens sont « assignés à résidence ». Les premières victimes sont les jeunes, qu'il s'agisse des nouveaux entrants dans la vie active ou des étudiants, ainsi que des plus modestes. Et cela ne cesse de s'amplifier : 12% de étudiants renoncent à leur études, 20% des moins de 35 ans retournent chez leurs parents, près de 2000 enfants sont à la rue pour la rentrée scolaire.

La rédaction : *Dans ce contexte, qu'attendiez-vous des travaux du CNR ?*

Véronique Bédague : Avec Christophe Robert, nous avons un même souci et une seule ambition : faire des propositions pour permettre à toutes et tous de pouvoir se loger dignement et durablement, quelle que soit l'étape de leur vie. Avec une attente forte, celle d'une véritable politique du logement avec une vision et un cap sur du long terme.

Premièrement, et avant tout chose, il aurait fallu un diagnostic partagé entre l'Etat, les collectivités et les professionnels de l'immobilier pour savoir quels sont les besoins dans les territoires.

Deuxièmement, le CNR Logement aurait dû être l'occasion de revoir la fiscalité sur le logement. Le logement coûte 38 milliards d'euros aux finances publiques et rapporte 90,5 milliards de recettes fiscales à l'Etat. En 2017, il coûtait 42 milliards et en rapportait 74. Depuis 2016, les prélèvements sur les mutations des logements ont été multipliés par deux. L'investissement en logement devient peu rentable par rapport à d'autres.

Enfin, nous aurions souhaité une politique qui mette un terme aux injonctions contradictoires en alignant ambitions sociales et environnementales : 1,5 million de logements seront non louables d'ici 2025 alors que le marché de la location n'a jamais été autant saturé.

Le CNR logement aurait dû permettre à nos politiques de prendre le problème à bras-le-corps.

La rédaction : *Que reprenez-vous de la démarche et de la façon dont vous l'avez organisée ?*

Véronique Bédague : Ce qui m'a surtout frappée, c'est l'engagement et la motivation de tous ces acteurs réunis pour réfléchir ensemble et déterminés à trouver des solutions. Il est assez stimulant de constater combien la question du logement est mobilisatrice. Trois groupes de travail ont étudié des mesures autour de trois grands objectifs :

- Redonner aux Français du pouvoir d'habiter ;
- Réconcilier la France avec la production de nouveaux logements ;
- Faire du logement l'avant-garde de la transition écologique.

Nous avons donné un ancrage territorial à chaque groupe : Cédric Van Styvendael, maire de Villeurbanne, animait ainsi le groupe de travail consacré à « redonner le pouvoir d'habiter » aux Français. Des CNR locaux se sont constitués et les animateurs des groupes se sont déplacés à plusieurs reprises au cœur des territoires et ont tenu compte des remontées du terrain. Par exemple les freins à la rénovation énergétique massive des immeubles observés dans les copropriétés dont Nexity est le syndic. Les propositions qui découlent des trois groupes de travail ne sont donc pas « hors-sol », mais reflètent la réalité du quotidien des Français. (...)

Document n°7

Logement : réparer les pots cassés, Delphine Gerbeau, *La Gazette des Communes*, 24 novembre 2023, 1 page.

Face à la crise de la production de logements neufs, l'exécutif finit par dégainer la baguette magique de la décentralisation. Mais celle-ci ne remplacera jamais les moyens sonnants et trébuchants en soutien aux maires bâtisseurs. L'Etat doit assumer ses choix passés et ne pas laisser seules les collectivités face à la bombe sociale.

Dans son rapport sur les crédits « logement » et « hébergement » du projet de loi de finances pour 2024, le député de la majorité François Jolivet estime que s'installe en France une « crise inédite concernant la production de logements neufs ».

Une crise qui créerait un effet boule de neige dévastateur : une réduction de 100 000 unités sur 2023 signifierait une baisse de la TVA de 4 milliards d'euros et, in fine, une perte potentielle de 180 000 emplois pour la filière du bâtiment.

Les bailleurs sociaux en difficulté

La nouvelle bombe sociale est là, mettent en garde, depuis des mois, élus locaux et professionnels du secteur de tous bords, de la Fondation Abbé-Pierre pour le logement des personnes défavorisées à la Fédération des promoteurs immobiliers.

Au-delà du contexte international, une partie de l'explication réside dans le fait que les bailleurs sociaux ne peuvent plus jouer leur rôle contracyclique, en rachetant aux promoteurs immobiliers des programmes « plantés ».

La sévère réforme que leur a infligée le gouvernement depuis 2017, avec la diminution des aides personnalisées au logement de cinq euros qu'ils ont compensée, a asséché leur trésorerie, alors que la rénovation thermique des logements mobilise une bonne partie de leur capacité d'investissement.

Révision des zonages, prêt à taux zéro...

Face au déluge de chiffres plus inquiétants les uns que les autres, l'exécutif semble minimiser l'ampleur de la crise, distillant au fil de ces derniers mois des « pansements » : révision des zonages du logement, poursuite du prêt à taux zéro mais seulement dans certains territoires... Il vient aussi de dégainer la carte « décentralisation », avec un projet de loi sur le logement prévu pour le printemps.

Dans l'attente de ce texte, Elisabeth Borne a annoncé la désignation de vingt « territoires engagés pour la production de logements » et des mesures de simplification afin d'accélérer les chantiers. Donner plus de pouvoir à ceux qui connaissent le mieux les besoins, très bien, mais la baguette magique de la décentralisation ne remplacera jamais les moyens sonnants et trébuchants en soutien aux maires bâtisseurs.

L'Etat doit, en outre, assumer ses choix passés et ne pas laisser seules les collectivités face à la bombe sociale. Décentraliser ne veut pas dire abandonner.

Document n°8

Logement : Oxfam pointe des "inégalités à tous les étages", Elena Jeudy-Ballini, JP Media pour Localtis, 4 décembre 2023, 2 pages.

Un rapport d'Oxfam France sur les conséquences de la crise du logement dans le creusement des inégalités publié ce 4 décembre alerte sur l'émergence de la financiarisation dans le secteur du logement, une fiscalité inadaptée et une absence problématique de régulation des acteurs privés. Autant de freins, selon l'ONG, dans l'accès à un logement abordable pour tous.

La société méritocratique tendrait depuis quelques années à s'effacer au profit d'une société faite de rente et d'héritage. Ce constat, fait par de nombreux économistes, pourrait tenir en une donnée chiffrée : aujourd'hui, le patrimoine hérité représenterait 60% du patrimoine des Français contre 35% au début des années 1970, d'après les chiffres du Conseil d'analyse économique. Une réalité que favorise la crise actuelle du logement, qualifiée de véritable "bombe sociale à retardement" par nombre d'observateurs. Alors que la réponse apportée à l'issue du Conseil national de la refondation consacré au logement s'est avérée insatisfaisante pour une majorité d'acteurs, selon Oxfam France, "son traitement technique et minimaliste marque l'absence de prise en compte du problème essentiel des inégalités dans la question du logement". C'est dans ce contexte que l'ONG s'est attachée à réaliser un rapport mettant en lumière l'explosion des inégalités dans le secteur.

Une course à la rentabilité

En premier lieu, l'étude pointe un "désengagement progressif de la puissance publique ces dernières décennies, laissant une plus grande place à des acteurs financiarisés et à une quête de rentabilité à tout prix". Ainsi, alors même que de nombreux spécialistes alertent sur la nécessité absolue de fournir une offre abordable pour les plus précaires (notamment les étudiants, dont seuls 7% peuvent se loger dans un Crous ou un logement social, et les personnes âgées, qui représentent 27% de la population pauvre de France), Oxfam France déplore la multiplication des programmes à l'approche financiarisée comme les résidences privées étudiantes et séniors. Un phénomène qu'encouragent des niches fiscales toujours plus nombreuses : "Trois niches fiscales ont coûté près de 11 milliards aux finances publiques en 12 ans alors que cela aurait pu financer la construction de plus de 70.000 logements sociaux", pointe le rapport.

Tandis qu'explode la demande de logements sociaux et que se loger relève pour beaucoup du parcours du combattant, la fiscalité s'avère avantageuse pour les multipropriétaires. "3,5% des ménages détiennent plus de 5 logements, soit 50% des logements mis en location par des particuliers en France", indique l'étude. Par ailleurs, entre 2013 et 2018, le taux de croissance annuel moyen du nombre de résidences secondaires a largement dépassé celui des résidences principales (1,7% contre 0,9%). La régulation d'acteurs privés type Airbnb apparaît en outre comme un enjeu majeur, la location courte durée ayant un impact direct sur le prix et le nombre de logements disponibles en longue durée, quand elle ne participe pas à une pénurie dans certains territoires.

Les ménages français toujours plus endettés

Le troisième constat relevé par le rapport réside dans l'importance croissante de l'endettement des ménages. Celui-ci atteindrait en effet 22 ans en moyenne pour l'acquisition de leur résidence principale, contre 15,5 ans en 2000. Si une majorité de Français sont propriétaires de leur logement (plus de 57%), cette proportion décroît à

mesure que les prix s'envolent : +160% depuis les années 2000. Or, les revenus ne suivent pas : à peine +29%. Une déconnexion qui exclut de fait les ménages les moins aisés.

En matière de rénovation, les Français ne sont pas davantage logés à la même enseigne : si les plus aisés parviennent à assurer les travaux énergétiques de leur patrimoine, les ménages modestes, eux, subissent de plein fouet la précarité énergétique et demeurent dans des logements mal isolés. Les jeunes entre 18 et 34 ans et les propriétaires occupants seraient entre 30% et 35% à subir cette précarité, contre 60% des locataires, affirme Oxfam, selon qui "le logement nécessite une réelle planification qui ira de pair avec la planification écologique".

Face à autant de problématiques, l'ONG propose une série de recommandations à destination des décideurs politiques en vue de réduire les inégalités de logement. En tête : constitutionnaliser le droit au logement, renforcer le service public du logement, restreindre les acteurs financiarisés dans le marché (voire les en exclure) ou encore interdire la mise en location pour une courte durée des résidences secondaires afin de limiter cette possibilité aux seules résidences principales.

Document n°9

« Maires bâtisseurs, maires battus » : la construction freinée par les oppositions, *Leo Da Veiga, Les echos, 8 décembre 2023, 2 pages.*

Pétitions, manifestations, recours administratifs... De plus en plus de projets immobiliers sont attaqués par les riverains et des collectifs locaux. De quoi décourager les maires de construire du logement.

« Nous sommes pris entre le marteau et l'enclume », regrette Philippe Audebert, maire (sans étiquette) de La Frette-sur-Seine (Val-d'Oise). La commune de 5.000 habitants ne compte que 10 % de logements sociaux. Aussi la loi SRU lui impose-t-elle des objectifs triennaux de construction pour tendre vers les 25 %.

Problème : les projets en cours ont valu à l'édile les foudres d'une partie des habitants, rassemblés en collectif. « Clairement, cela me nuira aux prochaines élections municipales. Mais ne pas respecter la loi nous expose à de fortes amendes et, comme c'est le cas aujourd'hui, à des programmes décidés directement par la préfecture. »

Comme lui, de nombreux maires, en particulier en Ile-de-France, sont confrontés à chaque dépôt de [permis de construire](#) à de fortes oppositions citoyennes. Un phénomène résumé en 1977 par le maire de Créteil, Pierre Billotte, sous la formule restée célèbre : « Maires bâtisseurs, maires battus. »

Construire coûte cher aux élections

Cette affirmation a, depuis, été vérifiée scientifiquement. « Si dans les communes de moins de 10.000 habitants, la densification renforce l'électorat du maire en place, les nouveaux habitants lui attribuant le mérite de leur nouveau logement, l'effet est totalement inverse dans les plus grandes villes », explique Martial Foucault.

Le directeur du Cevipof (le Centre de recherches politiques de Sciences Po) codirige depuis 2015 un projet de recherche ayant comme intitulé la formule même de Pierre Billotte. Il a ainsi analysé les effets de la construction de logements sur les [résultats aux élections municipales](#), de 2014 et de 2020 notamment. « Dans les communes de plus de 10.000 habitants [surreprésentées en Ile-de-France, particulièrement en petite couronne, NDLR], les nouveaux arrivants rendent plutôt grâce à d'autres institutions, comme l'Etat, et l'opposition des personnes déjà en place est beaucoup plus forte », note-t-il.

Nous assistons à la création d'associations de plus en plus fortes et professionnalisées. Yann Dubosc Maire de Bussy-Saint-Georges et élu référent de la commission logement à l'Association des maires d'Ile-de-France (Amif)

Ces oppositions peuvent être liées à la crainte des nuisances de chantier, de la densification ou même de la perte de valeur immobilière. « Avec la montée de la mouvance écologiste, nous assistons à la création d'associations de plus en plus fortes et professionnalisées, remarque Yann Dubosc, maire (Les Républicains) de Bussy-Saint-Georges (Seine-et-Marne) et élu référent de la commission logement à l'Association des maires d'Ile-de-France (Amif). Elles cristallisent les tensions et sont de plus en plus à même de déposer des recours

administratifs, surtout depuis la crise sanitaire, qui les a renforcées. » Alors qu'avant 2020, 30.000 recours étaient déposés dans la région pour un million de permis de construire, il estime que cette part augmente depuis de plus de 1 % par an.

retard dans les chantiers », note Yann Dubosc. Résultat : il assure que de nombreux maires d'Ile-de-France cherchent à freiner le nombre de projets, en durcissant leurs règles d'urbanisme et en construisant moins de logements sociaux. « Tout est fait pour qu'ils construisent le moins possible. La seule motivation qu'il reste aux 'maires bâtisseurs', ce sont leurs convictions profondes », assène le représentant de l'Amif.

L'impact de l'appartenance politique

Un constat qui est toutefois nuancé par Martial Foucault, du Cevipof. « Lors de mes précédentes études, j'ai démontré qu'il existe une forme de standardisation des politiques publiques municipales. Que les élus soient de droite ou de gauche, ils sont tous favorables à la piétonnisation, au **développement d'espaces verts** ou au fait d'attirer des activités économiques. La seule différence réside dans la politique de logement », remarque le chercheur.

Les villes de gauche construisent globalement beaucoup plus de logements sociaux que les villes de droite, qui respectent moins [la loi SRU](#) . « La construction de logements permet de façonner l'électorat. Les locataires du logement social votant traditionnellement plutôt à gauche, les maires de ce côté de l'échiquier peuvent encore voir dans la construction un moyen de sécuriser les élections, à l'inverse des villes classées à droite », conclut Martial Foucault.

Document n°10

Meublés de tourisme: les élus des grandes villes veulent plus de régulation, AFP, 4 décembre 2023 – 1 page.

Une trentaine d'élus de grandes villes membres de l'association France urbaine appellent lundi à une véritable régulation des meublés de tourisme type Airbnb et à plus de pouvoirs réglementaires aux mains des communes.

Les 34 élus signataires, dont les maires de Lyon, Lille, Marseille et le premier adjoint de la Ville de Paris, jugent dans une tribune que les arbitrages rendus par le gouvernement dans le projet de budget 2024 se traduisent par des "dispositions timides" et ils redoutent de "nouveaux reports de mesures de régulation" à l'approche des Jeux olympiques d'été (26 juillet - 11 août) dans la capitale.

"Près d'un million de meublés de tourisme se sont substitués à des logements +classiques+ et "un meublé touristique rapporte 2,5 à 3 fois plus qu'une location classique", écrivent-ils, rappelant que la tendance n'épargne pas les territoires périurbains. Les élus jugent par ailleurs "trop généreux" le plafonnement à 120 jours par an de la durée maximale durant laquelle une résidence principale peut être louée comme meublé de tourisme, citant les 30 jours à Amsterdam et les 31 à Barcelone. Aujourd'hui les collectivités qui mettent en place des dispositifs de régulation "sont systématiquement attaquées en justice", souligne France urbaine qui réclame "des moyens juridiques, financiers et humains".

Une proposition de loi transpartisane, visant à réduire le taux de 71% d'abattement fiscal sur les revenus dont bénéficient les meublés touristiques, et à soumettre les biens loués à des obligations de rénovation énergétique, est discutée ce lundi à l'Assemblée nationale. Pour France urbaine, le texte doit comporter des "mesures fortes et claires", notamment sur "le changement de destination, la consolidation juridique des règles de compensation ou l'expérimentation de quotas".

Dans la future décentralisation annoncée de la politique du logement, les élus des grandes villes réclament aussi des pouvoirs réglementaires comme "l'encadrement des loyers, du marché foncier, la surtaxation des logements vides" ou "le droit de préemption renforcé".

Document n°11

Qu'est-ce qu'un PLH ou PLUiH ?, Portail Internet DREHAL Bourgogne-Franche-Comté, 10 juin 2021. 3 pages.

1. Le Programme Local de l'Habitat (PLH)

Le PLH est un document stratégique d'orientation, de programmation et de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat sur le territoire intercommunal. Il est élaboré par les EPCI compétents en matière d'habitat en association avec différents partenaires et décline, sur une durée de six ans, les réponses locales à apporter aux besoins en matière d'habitat et d'hébergement, de développement ou d'adaptation de l'offre, pour tous les publics.

Le PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes (CC) qui ont pris la compétence habitat et qui comptent plus de 30 000 habitants avec une commune de plus de 10 000 habitants. Il peut également être déployé à l'initiative du territoire. L'élaboration d'un PLH constitue en outre une condition pour qu'un établissement public de coopération intercommunale puisse exercer la gestion déléguée des aides à la pierre de l'État.

Il donne accès à certains droits :

- cadre de contractualisation avec l'État pour la convention de délégation des aides à la pierre
- moyen de gestion de l'obligation du quota en logements sociaux de l'article 55 (SRU)
- support de contractualisation avec les bailleurs (CUS, accords intercommunaux, exonération SLS)

Il se situe entre le Schéma de Cohérence Territoriale (ScoT) avec lequel il doit être compatible et le Plan Local d'Urbanisme communal ou intercommunal (PLU, PLUi) qui doit lui être compatible. Le PLH doit en outre prendre en compte les orientations du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALHPD) et du schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV).

Contenu :

Le PLH comporte un diagnostic, un document d'orientation et un programme d'actions :

- **un diagnostic** afin de qualifier et quantifier les principaux enjeux territoriaux tels que le contexte démographique, les marchés du logement, les situations d'hébergement, les différents segments de l'offre de logements (logements privés et sociaux, collectifs et individuels) et de l'offre foncière.
- **un document d'orientation** qui déterminent les principales orientations du projet de territoire au vu du diagnostic et définit les objectifs de construction pour satisfaire les besoins en logement et en hébergement. Ces objectifs doivent respecter une répartition équilibrée de l'offre sur le territoire tout en assurant une stratégie foncière économe de l'espace. Ils doivent également permettre une montée en gamme du parc.
- **un programme d'actions territorialisé** déclinant ces orientations et moyens. Il fixe des objectifs en matière de développement de l'offre nouvelle, identifie les actions à conduire sur le parc existant, décline le type de logements à produire dans le parc social et/ou dans l'offre privée, les moyens fonciers à mettre en œuvre, les objectifs territorialisés de production ainsi que les modalités de rattrapage des objectifs de la loi SRU « Solidarité et renouvellement urbains » pour les communes soumises aux obligations issues de l'article 55.

Pour aller plus loin, le PLH est codifié aux articles L302-1 et suivants et R302-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. Voir sur le site de légifrance :

- [Partie législative](#)
- [Partie réglementaire](#)

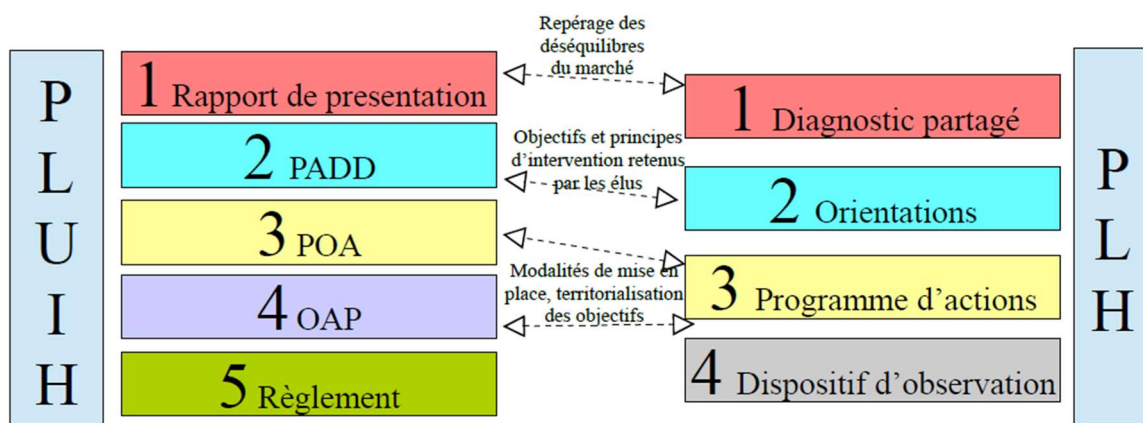
2. Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal valant PLH (PLUiH)

Afin de faciliter la cohérence entre PLH et PLU, certaines collectivités optent pour l'élaboration d'un document unique intégrant les volets « urbanisme » et « habitat » dans le cadre d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) valant PLH. Les PLUiH ouvrent les mêmes droits que les PLH et emportent les mêmes obligations (répondre aux besoins de tous, droit au logement et à l'hébergement, conférence intercommunale du logement, etc.)

Il comporte certaines spécificités :

- Il est encadré principalement par le Code de l'Urbanisme
- C'est un document prescriptif et opposable aux autorisations d'urbanisme et aux tiers (plus précisément le règlement et les OAP sont opposables).
- Il fixe les règles d'utilisation du sol (permet de faire ou ne pas faire)
- Il fait l'objet d'une enquête publique
- Il n'est pas strictement borné dans le temps

Compatibilité PLH/PLUiH



Rapport de présentation : il permet de préciser la situation du territoire (diagnostic en matière d'équilibre social de l'habitat, principaux enjeux identifiés, la méthodologie d'élaboration du PLUiH etc.)

PADD (projet d'aménagement et de développement durable) : document simple et concis donnant une information claire aux citoyens sur le projet territorial, il définit les orientations du projet d'urbanisme ou d'aménagement des communes.

POA (programme d'orientations et d'actions) : instrument de mise en œuvre de la politique de l'habitat, il vient notamment préciser et détailler les orientations et objectifs inscrits dans le PADD.

OAP (orientations d'aménagement et de programmation) : opposables aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité, elles regroupent les dispositions ayant un impact direct sur l'urbanisme et l'aménagement.

Règlement : opposable aux tiers dans un rapport de conformité, le règlement précise les conditions d'occupation et d'utilisation du sol.

Document n°12

Pour une décentralisation de l'habitat, *Intercommunalité de France*, 15 Février 2024, - Extrait- 2 Pages.

Intercommunalités de France plaide pour une différenciation territoriale des politiques de l'habitat.

La crise que traverse notre pays dans le domaine du logement est profonde : blocage des parcours résidentiels, persistance du mal logement, chute préoccupante de la construction, importance du parc de logements en situation de précarité énergétique...

Un besoin de clarification des responsabilités

- Contrairement à d'autres politiques publiques, celle du logement se caractérise par un enchevêtrement de responsabilités et par un pilotage encore très centralisé. L'essentiel des décisions concernant la définition et l'attribution des aides financières, les normes et la réglementation en matière de zonages et autres obligations... relèvent encore de l'État.
- Le choix d'une décentralisation plus ambitieuse des politiques locales de l'habitat dont le premier acte a été marqué par la création des autorités organisatrices de l'habitat (AOH), reste à conforter.
- L'AOH constitue une première étape pour créer les conditions d'une véritable régulation de l'action publique dans le domaine du logement par les territoires.

Le bassin de vie, une échelle qui a du sens en matière d'habitat

- Il y a bien « une politique du logement, mais des politiques locales de l'habitat (synthèse du Conseil national de la refondation)
- Le bassin d'habitat correspond à une réalité « vécue »
- Plusieurs dispositifs sont venus légitimer et outiller cette prise de responsabilité des politiques locales de l'habitat par l'intercommunalité : délégation des aides à la pierre au succès quantitatif et qualitatif reconnu, exclusivité du PLH au niveau communautaire (à l'exception de l'Ile-de-France) dont le contenu a été renforcé, nouvelles prérogatives apportées par les AOH.
- Les intercommunalités exercent désormais un nombre important de compétences complémentaire aux politiques de l'habitat : développement économique, politique de transport et de déplacements, compétences sociales pour certaines, offre de services publics diversifiée.
(...)

PLUi et PLH : quel état d'avancement ?

- En dehors des métropoles, les intercommunalités où la pression foncière et immobilière est forte disposent d'un PLH exécutoire, mais l'élaboration du PLUi semble plus difficile. Cela est tout à fait notable sur le pourtour méditerranéen et une partie de la côte bretonne.
- En revanche, il est également notable de constater que de nombreuses communautés, souvent de petite taille, se sont engagées dans une démarche d'élaboration d'un PLU intercommunal, mais pas de PLH. Pour certaines, cela peut être le passage direct au PLUI-H.

(...)

Approfondir la décentralisation

- L'habitat n'est pas réellement une compétence, c'est plutôt un domaine d'action partagé entre plusieurs acteurs, publics et privés.
- Pour maîtriser réellement les politiques de l'habitat sur leur territoire, les collectivités du bloc local doivent pouvoir disposer d'outils d'animation, de régulation et d'arbitrage en interaction avec ces acteurs.
- Cette nouvelle étape de décentralisation implique un engagement partagé entre un État fort, garant de l'intérêt national, du maintien des grands équilibres territoriaux et de la solidarité, et les collectivités mises en situation de responsabilité pour leur déclinaison locale.

Conforter les AOH

- Une vingtaine d'intercommunalités sont susceptibles de devenir Autorité organisatrice de l'habitat sur leur territoire dans les conditions actuelles, mais seulement quelques unes ont acquis ce statut à l'heure actuelle : pour Brest métropole, Rennes métropole, Nice Métropole, Grand Chalon, Seine-Eure agglomération..
- Pour poursuivre le mouvement de décentralisation amorcé avec les AOH, il importe d'agir dans plusieurs directions.

Concernant les compétences optionnelles des AOH définies par voie contractuelle

- L'État et l'intercommunalité concernée pourraient convenir du transfert de compétences ne relevant pas du bloc précédent, par la voie contractuelle (institution d'un dispositif d'encadrement des loyers du parc privé en dehors des zones tendues, gestion par délégation des crédits à la rénovation urbaine...)

Concernant les capacités d'expérimentation

- Le statut d'AOH doit permettre de développer des expérimentations n'ayant pas obligatoirement vocation à se généraliser à l'ensemble du territoire national : loyer unique à Rennes, gestion des espaces provisoirement non urbanisés, partage du Pinel (Bretagne), encadrement des prix du foncier, signature des agréments des offices fonciers solidaires (OFS) et du logement locatif intermédiaire (LLI).

Pas de décentralisation sans les moyens financiers qui l'accompagnent

- Sur les 40 milliards d'euros en faveur du logement, 32 milliards sont consacrés aux aides personnelles. Le reste est principalement constitué d'aides. Pour autant la mise en place de politiques dédiées va nécessiter des moyens importants en particulier en ingénierie, notamment pour les intercommunalités. Ces dernières consacrent pour le moment des budgets limités à la thématique logement. Il sera donc sans doute nécessaire de trouver de nouvelles ressources pour les AOH. ...