

Intervention USH – 10 mars 2020

Politique du logement : un équilibre doit être retrouvé entre impératif de solidarité nationale et principe de subsidiarité

Les petites villes, comprises entre 2 500 et 25 000 habitants, sont confrontées – et là est toute la difficulté – à des enjeux très disparates résultant des différences de situation entre les petites villes périurbaines et les petites villes bourgs-centres.

- les petites villes périurbaines, en zones souvent tendues, caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès aux logements. Pour elles, il y a nécessité de créer les conditions d'un choc d'offre.
- les petites villes bourgs-centres, en zones plus détendues, peuvent être, à l'inverse, confrontées à la problématique de la vacance des logements et commerciale. Pour elles, la politique du logement doit être axée prioritairement sur la revitalisation des centres-villes et la rénovation des centres-anciens ainsi que l'adaptation de l'offre en faveur de la mixité sociale.

Au total, 31 % des petites villes sont classées en zones A/A1 et B1, contre 70 % en zones B2 et C.

Il est intéressant de noter que, paradoxalement, cette proportion s'inverse lorsque l'on distingue les petites villes rurales et urbaines : **un quart des petites villes sont qualifiées de « rurales », par l'Insee, contre ¾ de petites villes urbaines.** Avec d'importants écarts d'ailleurs selon les régions : par exemple, la région Auvergne Rhône-Alpes est très urbanisée tandis qu'au Pays de la Loire l'écart entre rural et urbain est bien moins prononcé.

Depuis une dizaine d'années, **les disparités grandissent, indépendamment des zones géographiques,** entre les territoires ou bassins de vie qui concentrent l'emploi, les services et le dynamisme économique et démographique et d'autres, marqués par le retrait économique, la vacance dans les logements et commerces et un sentiment d'abandon ou d'assignation à résidence¹.

On compte 1 million de logements vacants au sein des petites villes en 2015 (soit 1/3 du logement vacant en France), sur un total de 13 millions de logements. Dans 200 petites villes, la part de logements vacants est supérieure à 10 % des logements totaux.

Alors que le logement a été le grand absent du Grand débat national, la crise n'étant pas partie des grandes villes, **la problématique du logement dans la France périphérique au sens large n'est pas de moindre ampleur** : entre les besoins en rénovation des centres-villes pour lutter contre leur paupérisation et les besoins en rénovation du parc privé et public, pour lutter contre l'habitat indigne et favoriser la mixité sociale, l'étalement urbain qui pose la question de la mobilité, **le logement**

¹ Exposé des motifs du projet de loi Elan.

constitue bien une réponse aux fractures territoriales et sociales qui se creusent dans notre pays.

Ces constats appellent d'une part, une **réponse globale** en liant plus étroitement l'occupation du sol avec d'autres politiques publiques telles que la politique des transports et des déplacements urbains, la politique sociale et la politique de développement économique local. Et, d'autre part, une **réponse adaptée aux situations locales différenciées**.

Face à l'ensemble de ces défis, la loi Elan a parfois raté sa cible, concentrant son énergie sur les zones les plus tendues et mettant de côté les petites villes urbaines classées en zones détendues.

Surtout, **elle a réouvert le sujet de la gouvernance de la politique du logement, en donnant parfois le sentiment aux maires d'être dépossédés de leurs pouvoirs en la matière**, qu'il s'agisse de leur place dans les grandes opérations d'urbanisme, dans les opérations de revitalisation de territoire, dans le secteur du logement social et dans la lutte contre l'habitat indigne...

Dans ce contexte, l'APVF pense que la loi 3 D – sans venir tout bouleverser – pourrait être une bonne occasion d'ouvrir une réflexion globale sur la répartition des responsabilités entre les acteurs du logement, l'Etat et les collectivités et entre collectivités.

En effet, l'habitat, qui dépend à la fois de politiques décidées aux plans national et territorial, peine à trouver sa place dans l'organisation des compétences. **Alors que l'Etat ne se donne plus toujours les moyens d'être le stratège et le garant de la solidarité nationale, les pouvoirs locaux ont des capacités inégales à agir.**

Pour l'APVF, donc, l'Etat doit demeurer, ou plutôt redevenir le garant de la solidarité nationale et de l'équité territoriale, il doit fixer des grands objectifs cohérents entre eux et assumer des priorités. Tous les objectifs ne sont en effet pas atteignables en même temps, partout et au même rythme. Aujourd'hui, nous constatons que les actions en faveur du développement de l'offre de logement sont davantage concentrées sur les zones tendues alors que les besoins en adaptation de cette offre sont criants dans les petites villes faisant face à une paupérisation de leur centre.

Mais l'Etat ne doit pas non plus se substituer aux acteurs locaux. Les collectivités locales et leurs groupements doivent en effet pouvoir mettre en œuvre les politiques du logement au plus près des besoins concrets liés à la situation et aux moyens des ménages, à la diversité des marchés locaux ainsi qu'aux capacités d'action des acteurs publics et privés des territoires. Ces compétences doivent être mises en œuvre en développant les initiatives et en mobilisant les énergies de tous les acteurs.

La loi 3D pourrait finalement permettre à certains dispositifs existants de faire l'objet d'une adaptation territoriale, en favorisant les logiques contractuelles et de concertation entre l'ensemble des acteurs concernés, à toutes les échelles. S'agissant du financement de la politique du logement, celui-ci est d'abord national. Pour l'APVF, il ne serait pas opportun de faire peser cette charge sur les collectivités.

En résumé, sans être en mesure de déployer une doctrine complètement aboutie d'où l'extrême intérêt de cet échange avec l'ensemble des acteurs, l'APVF s'interroge sur un certain nombre d'améliorations possibles :

- Sur les aides à la pierre : si l'APVF est favorable au **rapprochement la gestion des aides à la pierre des territoires, elle souhaite surtout que son financement soit sécurisé**. Entre 2018 et 2019, la contribution de l'Etat au FNAP est passée de 180 millions d'euros à zéro euro, faisant peser sur les bailleurs sociaux, dont le budget est tout aussi contraint, la quasi-totalité de son financement.
- Concernant l'habitat indigne : **pour l'APVF, le transfert de l'habitat et de la police spéciale en matière d'habitat indigne doit rester à l'initiative du maire, qui doit, en outre, être doté de moyens et d'outils opérationnels, et d'application plus rapide**, pour être en mesure de faire face aux situations d'urgence qui s'imposent parfois à lui.
- Pour lutter efficacement contre la dévitalisation des centres villes, l'APVF est favorable à la création de **zones franches commerciales dans des périmètres restreints au cœur de petites villes les plus en difficulté, sans limite de population et dont la mise en œuvre n'est pas conditionnée par la signature d'une convention d'opération de revitalisation de territoire**.
- Autre sujet : les conséquences de la suppression de la TH sur le financement de la construction des logements sociaux, **sachant que la part de logements sociaux dans les petites villes ne représente en moyenne que 12 % (elle est supérieure à 25 % dans seulement 10 % d'entre elles)**, contre 33 % de locataires dans le parc privé et 65 % de propriétaires. **Nous avons demandé dans le cadre de l'examen du PLF 2020 que l'Etat assume la compensation intégrale de l'exonération de foncier dont bénéficient les bailleurs sociaux** afin d'éviter que les collectivités qui construiront de nouveaux logements sociaux subissent de nouvelles pertes de ressources.
- Zonage : l'APVF considère que la maille des « zones tendues/zones détendues » n'est pas suffisamment fine. Il faut, au sein d'une même unité urbaine, pouvoir faire du financement un levier du rééquilibrage du logement social. L'APVF pense en particulier aux petites villes centre dans une « zone détendue », qui concentre tout le logement social de l'agglomération. Elle doit être soutenue dans la réhabilitation et dans le partage des objectifs avec les autres communes de l'intercommunalité.
- Attribution des logements sociaux : l'APVF insiste sur le désir des maires de conserver la main sur le peuplement du logement social dans leur commune.
- Dans les petites villes situées à proximité immédiate d'une métropole ou à vocation touristique, se pose la question de la location meublée touristique : **des éléments de souplesse pourraient peut-être être octroyés aux maires, et notamment la possibilité de moduler le nombre maximal de nuitées par an et par logement**.
- Sur la question de l'hébergement d'urgence, compétence appartenant à l'Etat et de manière supplétive aux départements : face aux dysfonctionnements dans le mode de gestion actuel, certains s'interrogent sur l'opportunité d'un transfert de compétence vers certains niveaux de collectivités. Mais il n'est pas évident que les intercommunalités ou les départements souhaitent récupérer cette compétence.