



Quels enjeux pour la décentralisation à venir ? La mise en œuvre du droit au logement au risque de la décentralisation

La loi sur les « responsabilités locales » en débat actuellement soulève un certain nombre de réactions et de craintes quant à la future répartition des compétences, tant en termes de légitimité des acteurs que de transferts financiers. Les agglomérations et les départements devraient être les principaux délégataires, mais où doivent s'arrêter leurs prérogatives pour permettre à l'État de rester le garant du droit au logement ? Sans se prononcer sur le contenu du projet de loi, René Ballain, chercheur au Cerat (Grenoble), nous livre ici son analyse, et met l'accent sur l'enjeu de pilotage du système du logement pour maintenir une cohérence et un équilibre fragile. Extraits de son rapport pour le PUCA qui doit être repris pour la publication prochaine d'un ouvrage.

IL NE NOUS appartient pas de débattre de la pertinence de mesures qui sont d'ailleurs en cours de discussion, mais plus fondamentalement de tirer parti de la réflexion sur la mise en œuvre du droit au logement pour interroger un projet de redéploiement de l'action publique qui n'apparaît pas explicitement référé à cet objectif. N'est-ce pas pourtant à cette aune que l'action publique en matière de logement doit être appréciée ? Diverses mesures prévues ou en cours de discussion, qu'il s'agisse de la délégation de compétence aux départements ou aux intercommunalités en matière d'attribution des aides à la pierre, du transfert de la responsabilité des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées et des fonds de solidarité logement (FSL) aux conseils généraux, de l'incertitude qui pèse sur le système de la réservation préfectorale, sont de nature à modifier l'équilibre de l'ensemble du dispositif qui, au début des années 2000, permettait – avec des limites (...) – de garantir le droit au logement. S'il est difficile de statuer sur les effets de telles modifications, plusieurs réflexions peuvent être mises au débat.

Une première réflexion est liée à la nature de la crise du logement que nous avons qualifiée par une insuffisance et une inadaptation de l'offre dans un contexte global de transformation du rapport au travail¹. (...) À crise sans précédent ne faut-il pas des moyens sans précédent qui appellent une large mobilisation de l'ensemble des collectivités territoriales et des acteurs du logement ? De ce point de vue, la décentralisation offre sans doute des perspectives pour mobiliser les acteurs locaux et pour mieux adapter l'offre à la demande, mais elle ne peut masquer la nécessité d'une action de grande

ampleur pour adapter la production de l'offre aux besoins. Cela nécessite une réflexion approfondie sur les moyens et les leviers de l'action publique, sur le volume et le type d'offre immobilière à produire et sur les niveaux de régulation de la politique du logement.

L'ÉTAT GARANT DU DROIT AU LOGEMENT

La seconde réflexion porte sur **l'équilibre du système qui permet la mise en œuvre du droit au logement**. Articulant une action sur l'offre, un régime de solvabilisation, des règles juridiques constituant le droit du logement et des mesures spécifiques en direction des ménages les plus fragiles, il est particulièrement sensible et appelle une action cohérente à ces différents niveaux. Jusqu'alors l'État a assuré cette fonction de pilotage. Même si son action n'est pas dénuée de critiques, il a contribué à construire l'ensemble du dispositif de mise en œuvre du droit au logement et a appelé divers partenaires à s'associer à cette action : les partenaires sociaux et les entreprises contribuent à travers le 1 % logement à accompagner l'effort de construction ou de réhabilitation, ainsi qu'à alimenter les fonds qui distribuent les aides personnelles au logement ; les collectivités locales sont appelées à s'associer à l'action de l'État pour la mise en œuvre du droit au logement pour les populations les plus fragiles sur des objectifs définis globalement par le législateur. À travers son pouvoir d'impulsion, mais aussi à travers l'édiction de règles juridiques, la constitution de dispositifs d'action et la mobilisation de moyens financiers conséquents, même s'ils ont été réorientés et sont en baisse, l'État a joué un rôle central dans la construction et le développement du système d'action qui permet globalement la mise en œuvre du droit au logement. Toute évolution dans la répartition des pouvoirs devrait veiller à maintenir l'équilibre et la cohérence de ce système fragile, d'autant que celui-ci est en quelque sorte inachevé et appelle des améliorations. La production d'une offre suffisante et adaptée aux caractéristiques des ménages plus fragiles aujourd'hui qu'hier peut-elle être déléguée à des instances locales (intercommunalités et départements) alors qu'elle appelle une mobilisation conséquente, voire exceptionnelle de moyens financiers ? La proposition avancée notamment par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, d'inclure une obligation de résultats dans la délégation de compétence souligne la nécessité de prendre en compte cette difficulté. Que signifie la délégation des crédits des aides

à la pierre aux collectivités locales quand le levier d'intervention le plus puissant pour soutenir la production de l'offre réside depuis une quinzaine d'années dans les mécanismes fiscaux? Peut-on renvoyer à ces mêmes collectivités la gestion des dispositifs qui permettent de mettre en œuvre le droit au logement pour les ménages les plus fragiles (plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, FSL, réservation préfectorale) alors que s'ils ne représentent plus une « classe dangereuse », ils apparaissent toujours porteurs de risques? Ces interrogations n'ignorent pas le mouvement qui a progressivement conduit depuis vingt ans à la montée en régime des politiques locales de l'habitat. Ce mouvement est sans aucun doute riche de potentialités, mais à ce stade de son développement il manifeste quelques limites qui ne peuvent être ignorées. Ces limites tiennent au fait que les politiques locales de l'habitat se sont d'abord saisies de la question du développement et de la meilleure répartition de l'habitat social ainsi que de la question du peuplement du patrimoine locatif social. Elles ont progressivement intégré, mais de façon inégale, d'autres préoccupations plus globales, qu'elles soient liées à des enjeux démographiques (baisse de la population, évasion des familles d'actifs avec enfants), économiques (attractivité de la ville) ou urbains (spécialisation sociale). Par contre, d'autres n'apparaissent presque jamais, qu'elles concernent la thématique de la régulation des marchés immobiliers ou celle du droit au logement, qui correspondent pourtant à des enjeux majeurs. Cela est d'autant plus dommageable que la tension des marchés s'accroît et que la mise en œuvre du droit au logement appelle de nouvelles initiatives notamment pour sécuriser des parcours résidentiels plus chaotiques et incertains.

DES LÉGITIMITÉS DIFFÉRENTES

Cela nous conduit à une **troisième et dernière réflexion sur la divergence entre le fondement de la légitimité de l'action de l'État et de celle des collectivités locales**. La légitimité de l'action de l'État tient à la manière dont, au nom du principe de solidarité et du maintien de la cohésion sociale qu'il a pour devoir de garantir, il porte la question et les intérêts des « laissés-pour-compte » du droit au logement. Cela l'amène à se préoccuper de l'offre immobilière qui peut leur être adressée, tout en s'assurant de la mobilisation des collectivités locales. Autant il est fondé à impulser des initiatives, à mettre en œuvre des moyens à cet effet, à contractualiser des engage-



ments avec des partenaires locaux à agiter parfois – bien timidement – la contrainte, autant il se heurte à un autre registre de légitimité qui est celui des collectivités locales. Dans la mesure où elles veulent préserver les équilibres sociaux sur leurs territoires et leur attractivité, elles ont tendance à s'impliquer dans le domaine de l'habitat à proportion des retombées économiques ou sociales qu'elles en attendent. Ne visent-elles avant tout à qualifier socialement leurs communes dans le système général de concurrence entre villes, tout en se protégeant d'une arrivée de populations pauvres ou étrangères dont la présence est jugée coûteuse ou perturbatrice? Cette logique de qualification répond d'ailleurs aux attentes des populations résidentes sensibles à leur environnement social, et qui depuis quelques années s'opposent de plus en plus fréquemment aux opérations de construction susceptibles d'introduire une diversification sociale. État et collectivités locales agissent ainsi au nom de légitimités et de préoccupations différentes et avec des moyens spécifiques. Il existe ainsi une certaine adéquation entre les registres de légitimation de l'action publique et les modes d'action, et s'il est facile de déplacer des compétences et des moyens il est plus difficile de jouer sur ces registres fondamentaux. En d'autres termes, l'État peut-il maintenir une fonction de garant de la solidarité et de la cohésion sociale s'il est privé des moyens traditionnels par lesquels il agissait à cet effet (constitution de dispositifs opéra-



toires, mobilisation de moyens) sans que soient définis et construits ceux par lesquels il pourrait intervenir (élaboration de projets territoriaux déclinant localement les objectifs de solidarité en fonction de la spécificité des contextes, évaluation et validation des politiques menées localement, régulation globale pour éviter les déséquilibres territoriaux par exemple)? Parallèlement, ne risque-t-on pas de transférer aux collectivités locales les leviers de l'action en direction des populations les plus fragiles sans qu'elles aient véritablement légitimité à intervenir en matière de droit au logement et sans que les départements et les structures intercommunales puissent imposer leur position à des communes qui détiennent la compétence d'urbanisme et décident de la destination des sols? Enfin, **il serait sans doute illusoire de croire qu'un transfert de certaines compétences puisse mettre fin à la complexité de l'action publique** quand elle cherche à construire la solidarité, à préserver la cohésion sociale et à mettre en œuvre le droit au logement. Quel que soit finalement le contenu de la décentralisation, la complexité demeurera parce que les mesures fiscales et les aides à la personne sont gérées au niveau de l'État, parce que les Régions pilotent des politiques qui ont un fort impact en matière de logement (en matière de transport et de déplacement par exemple), parce que les départements et les communes interviennent aussi de façon croisée dans le domaine de l'habitat.

TENIR COMPTE DE LA COMPLEXITÉ DES FAITS SOCIAUX

Plus généralement on peut s'interroger sur les sources de cette complexité couverte d'opprobre. Et si elle n'était pas d'abord celle de l'enchevêtrement des pouvoirs et de l'empilement des niveaux d'administration mais plus fondamentalement celle de la réalité et des problèmes que la société doit traiter? Réduire la complexité de l'administration de l'action publique ne réduira en rien celle des faits sociaux. Réduire par exemple les inévitables tensions que fait surgir la question de la répartition des pauvres et des sans-toit sur le territoire des communes, en remettant en cause le dispositif de la réservation préfectorale, ne supprimera pas le problème, à moins d'imaginer que cette population trouvera des solutions « hors-sol » dans les foyers et les structures d'habitat temporaire ou sera durablement renvoyée vers le système des solidarités familiales. Finalement, le redéploiement des compétences opéré au nom de la simplification et de l'efficacité de l'action publique, ne risque-t-il pas de dessiner une nouvelle répartition des rôles entre les différents niveaux de pouvoir : à l'État la gestion des grands équilibres à travers les incitations fiscales et les aides à la personne ainsi que la gestion des situations de crise (le traitement des banlieues ne légitime-t-il pas la mise en place de moyens centralisés?), aux communes et à leur groupement la production de l'habitat social et son peuplement, aux départements la gestion sociale des personnes en difficulté de logement? Cette apparente simplification ne tient sans doute pas suffisamment compte de la complexité des enjeux et des contradictions, voire des oppositions que fait surgir le traitement de questions aussi sensibles que celle des solidarités sociales et territoriales comme celles du droit au logement ou de la protection des plus faibles dans une société développée. Répartir les compétences de façon trop étanche et trop rigide, se priver de démarches contractuelles et de dispositifs où se rencontrent – et s'affrontent parfois – les différentes collectivités publiques risquent de supprimer des lieux d'échange et de débat où s'élaborent et se pilotent des politiques locales qui participent à la mise en œuvre du droit au logement. ■

René BALLAIN

1. Cf. article pp. 12-14 du présent numéro