

CHAPITRE 5

Décentraliser ou pas la compétence logement : des aménagements plutôt que le grand soir

BERNARD COLOOS ET LE GROUPE LOGEMENT DE TERRA NOVA

FÉVRIER 2026



Chapitre 5

Décentraliser ou pas la compétence logement : des aménagements plutôt que le grand soir

Bernard Coloos et le groupe logement de Terra Nova

Résumé

Construite dans l'après-guerre, la politique du logement est à l'origine mise en œuvre par l'État et ses services déconcentrés. La prééminence de l'État demeure après les lois de décentralisation des années 1980. Dans le domaine du logement, seules les compétences relatives à l'urbanisme et à l'aménagement ont en effet été transférées aux collectivités territoriales, en l'occurrence les communes.

Des compétences partagées de facto

Cependant, le regroupement des services déconcentrés de l'État et la réduction d'effectifs qui en résulte entraînent une diminution de leur capacité d'action, alors que les grandes communautés de communes (communautés urbaines et d'agglomérations, puis métropoles) se dotent de services de l'habitat de plus en plus musclés, grâce notamment au transfert de personnels. De sorte qu'aujourd'hui, si la compétence (au sens juridique) logement reste à l'État, les compétences (en termes de personnels) sont plutôt dans les grandes communautés de communes. Et c'est sans doute au nom du réalisme que commande cette situation nouvelle qu'en 2004 une loi autorise, sous certaines conditions, la délégation aux collectivités territoriales de l'attribution des aides à la pierre. Par cette décision, l'État reconnaît implicitement que le niveau pertinent pour définir et mettre en œuvre des politiques locales de l'habitat est celui des intercommunalités.

Un nouveau pas de la décentralisation de la politique du logement supposerait de corriger au préalable l'erreur du transfert de l'urbanisme et de l'aménagement aux communes en 1983, afin que soit établie une cohérence globale des compétences. La situation a, certes, évolué depuis lors : les programmes locaux de l'habitat (PLH) sont intercommunaux, les plans locaux d'urbanisme le sont devenus (PLU-I) et le statut d'autorité organisatrice de l'habitat est réservé aux intercommunalités. Toutefois, l'octroi du permis de construire est resté du ressort du maire, les tentatives de transférer ce pouvoir aux intercommunalités ayant échoué en raison de l'opposition du Sénat. Une évolution sur ce point paraît une hypothèse hautement improbable. Une autre option s'impose donc.

Des responsabilités accrues pour les intercommunalités sans décentralisation formelle

Faut-il donc inaugurer une nouvelle étape de la décentralisation en dotant les collectivités locales – et si oui, lesquelles ? – de nouvelles compétences en matière de politique du logement ?

L'association des maires de France (AMF) y est fermement opposée. Elle se contente de propositions, plutôt floues, qui semblent faire fonction d'un écran de fumée (on y trouve notamment le serpent de mer de la lutte contre les logements vacants, dont nous avons dit précédemment l'inanité). Elle défend une vision communaliste, pour une échelle d'intervention locale qui n'est pas la plus efficace pour les politiques publiques, surtout pour les petites communes.

C'est ce que confirme l'analyse de la Cour des comptes¹, qui a formulé les propositions suivantes :

- mieux coordonner l'action des intervenants publics afin qu'ils partagent davantage leurs données sur lesquelles ils fondent leurs actions ;
- renforcer les observatoires locaux des loyers dont les résultats sont en deçà des objectifs affichés ;
- renforcer le pilotage local de la politique du logement en faisant des intercommunalités le cadre naturel de l'adaptation des politiques nationales aux territoires et prévoir la mise en œuvre d'outils susceptibles de déroger aux règles nationales si la démonstration de leur intérêt est faite ;
- confier aux intercommunalités l'attribution des permis de construire et l'agrément des constructions de logements sociaux.

Dans cette perspective la Cour des comptes considère que l'État devrait resserrer ses actions autour d'objectifs stratégiques et d'intervention lors de crises de grande ampleur telle celle de 2008.

¹ Cour des comptes, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », notes thématiques, 2023.

Ces propositions vont dans le sens des inflexions apportées par les gouvernements successifs à l'organisation de la politique du logement. La succession des lois relatives au logement (ALUR, Egalite et citoyenneté, ELAN, 4D) ces dix dernières années ne s'est pas traduite par une décentralisation de la politique du logement, l'État ayant manifestement choisi de ne pas abandonner sa prééminence et d'éviter d'impulser des changements à l'issue incertaine. Toutefois, nonobstant ce statu quo juridique, il n'a cessé de conforter le rôle des intercommunalités dans la politique du logement. Cette voie, qui nous semble être la bonne, pourrait être poursuivie.

Pour renforcer la cohérence et la force de la politique du logement, il pourrait également être utile de :

- développer les politiques d'aménagement à partir des intercommunalités pour donner de la cohérence au tissu urbain et agir sur les déséquilibres (densité, nature du bâti, occupation sociale) du territoire
- faire élire le président de l'intercommunalité au suffrage universel pour lui assurer la légitimité nécessaire pour agir librement et en toute transparence ;
- confier les attributions de logements sociaux (hors contingent de l'État) aux intercommunalités afin de pouvoir corriger les déséquilibres de peuplement des territoires et produire de la mixité sociale. C'est une option bien préférable à celle de l'échelle communale qui, outre des risques évidents de clientélisme, contribuerait selon toute probabilité à renforcer une forme de séparatisme de la part des communes n'accueillant pas assez de logements sociaux, ainsi que les inégalités entre les communes d'une même agglomération.

L'ensemble de ces mesures permettrait de lutter contre un mal français profond : l'émiettement de l'action publique (on ne sait plus qui fait quoi) en confiant les politiques d'aménagement et de logement au niveau intercommunal.

Parallèlement, les actuelles compétences de l'État – l'hébergement d'urgence, les aides personnelles, le soutien au secteur locatif social, le fonds national des aides à la pierre (FNAP) – devraient être consolidées .

Dans cette configuration, la politique du logement serait incontestablement plus efficace qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Introduction

En France, jusqu'à la seconde guerre mondiale, le logement n'est pas une politique publique en tant que telle, il est une affaire privée dans laquelle l'État intervient parfois, avec par exemple le développement des Habitations Bon Marché (HBM). Après 1954 et à partir d'un parc de logements très dégradé et en nombre très insuffisant pour absorber les besoins (exode rural, baby-boom, décolonisation) et répondre aux attentes, le pays se dote d'outils qui font système et constituent ce qu'on peut appeler une « politique du logement ».

La politique nationale du logement en France aujourd'hui s'appuie sur différents moyens :

- un ensemble de normes relatives à la construction, au confort du logement, à son empreinte environnementale, à la relation locataires-bailleurs, à l'urbanisme, à des objectifs de mixité sociale ;
- des subventions (à la construction de logements sociaux, à l'amélioration de l'habitat, à la rénovation urbaine) ;
- des prêts aidés à l'accession à la propriété et au logement social ;
- des outils fiscaux (exonérations fiscales pour le secteur HLM, incitation fiscale à l'investissement locatif, taxation des transactions, etc.) ;
- des prestations sociales (aides personnelles notamment) ;
- des prêts à faible taux aux organismes de logement social et à l'accession à la propriété.

Construite dans l'après-guerre, cette politique est mise en œuvre par l'État. Certains considèrent toutefois qu'elle devrait davantage être décentralisée afin d'être mieux adaptée à la diversité des situations locales, ce qui permettrait de répondre plus efficacement aux besoins. D'autres, au contraire, jugent indispensable le maintien du rôle prééminent de l'État central pour éviter les iniquités géographiques et le développement d'attitudes de repli sur les égoïsmes locaux engendrant baisse des constructions ou gestion clientéliste des ressources.

Si la décentralisation des années 1980 et suivantes a été une réussite, elle n'a pas concerné, dans un premier temps, la politique du logement. Toutefois, du fait notamment du transfert de la compétence d'urbanisme aux communes, les collectivités locales ont occupé une place

importante dans la construction de logements, de sorte que la politique nationale du logement est aujourd'hui *de facto* une compétence partagée (1). Cette architecture fait néanmoins l'objet de critiques au nom d'une trop grande complexité et d'une insuffisante prise en compte de la diversité des marchés du logement, d'où l'idée qui prévaut chez nombre d'acteurs d'une décentralisation plus marquée (2). A la lumière de ce constat, nous tenterons de préciser quelles modifications dans la répartition actuelle des rôles paraissent souhaitables (3).

1 – Un rôle important des collectivités dans la politique du logement malgré l'absence de compétence formelle

La décentralisation : un premier temps d'appropriation

A partir des années 1980 et au nom de la subsidiarité, l'État a décentralisé de multiples compétences qu'il détenait : la formation professionnelle et le développement économique aux Régions, une partie de la politique sociale vers les départements, l'urbanisme et l'aménagement au bloc communal.

Les lois de décentralisation ont séparé les politiques du logement des politiques d'urbanisme réglementaire et opérationnel sans débat particulier : il allait de soi que la politique du logement devait rester à l'État.

Au cours des années 1980 et 1990, les communes et les intercommunalités se sont emparées de leurs nouvelles missions en matière d'urbanisme réglementaire : les plans d'occupation des sols et, plus tard, les plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohérence territoriale sont des exemples de cette réussite (où l'on fait respecter ce que la loi exige en matière de qualité et de délai) à tel point que plus personne ne conteste ce transfert de compétence. En matière d'urbanisme opérationnel, les communes ont développé, principalement à l'aide de leurs SEM, des zones d'aménagement concerté (ZAC) qui ont permis de multiplier les programmes de logements mais ont eu pour conséquence de favoriser l'étalement urbain.

La décentralisation : le bloc communal devient incontournable en matière de logement

Si l'État a peu décentralisé ses prérogatives historiques dans le domaine du logement, le fonds de solidarité pour le logement² a été transféré aux départements en 2004 en cohérence avec leurs missions en matière d'action sociale.

Au fil du temps et en constatant qu'elles s'appropriaient pleinement leurs nouvelles missions, les collectivités ont expérimenté, via la clause de compétence générale, des nouveaux champs de l'action publique et ont été plus actives en matière de logement, à tel point qu'aujourd'hui plus un logement social ne peut se construire sans aides locales en complément des aides nationales. On parle parfois de compétence partagée pour traduire la réalité d'une multitude d'acteurs aux responsabilités imbriquées.

Il s'est constitué en France un nouveau cadre de coopération intercommunale qui a articulé de mieux en mieux les programmes locaux de l'habitat et les plans locaux d'urbanisme. Résultat : la production urbaine et de logements, notamment à travers les ZAC, et plus généralement la qualité de l'action en matière d'urbanisme et d'habitat s'est améliorée. Dans certains cas, comme à Rennes, les initiatives ont été même plus ambitieuses, les intercommunalités se dotant d'outils qui ne sont pas prévus par la loi.

En 2021, le rapport de François Rebsamen³ souligne la place importante que le bloc communal a pris dans la politique du logement. Même sans compétence régalienne, par la mise en œuvre de l'urbanisme réglementaire et opérationnel, les communes et les intercommunalités sont un élément essentiel de la production de logements. Ainsi, dans la Métropole du Grand Paris (hors Paris) entre 2011 et 2021, 30 % des opérations de constructions sont réalisées sous la forme d'une opération d'aménagement, pilotée la plupart du temps par la commune ou l'établissement public territorial (EPT) et 70 % dans le secteur diffus, agréées par les maires qui délivrent les permis⁴.

² Ce dernier apporte une aide financière, sous condition de ressources, au demandeur qui a des difficultés à payer les frais liés à son logement.

³ François Rebsamen, *Commission pour la relance durable de la construction de logements*, Tome 1, 2021

⁴ Voir Dominique Lorrain, *L'urbanisme 1.0, Enquête sur une commune du Grand Paris*, 2018, qui par la description d'un cas, celui de Villiers-sur Marne, montre la complexité de continuer à construire sans s'aliéner les riverains.

L'intervention des collectivités locales est également, et de plus en plus, financière, par le biais notamment de la prise en charge partielle des coûts fonciers dans les opérations de logement social.

Le rapport Rebsamen faisait toutefois le constat que, dans les zones tendues et alors que la crise de l'offre s'accroissait, les communes délivraient moins facilement les permis de construire, notamment parce que les administrés étaient défavorables aux nouvelles constructions et qu'elles entraînaient de nouvelles dépenses d'équipement. On touche là à une incohérence de la décentralisation qui, bien qu'ayant attribué aux EPCI la compétence d'urbanisme, a laissé aux maires la responsabilité de délivrer les permis de construire.

Contre la dévalorisation de l'acte de construire, fréquemment repoussé par les habitants en place, le maire de Dijon recommandait un discours positif et offensif sur la construction et des mesures telles que le renforcement du lien fiscal entre la commune et ses habitants, l'accélération de la vente du foncier de l'État, etc.

2 – La diversité des contextes du marché du logement est-elle un élément en faveur de la décentralisation de la politique du logement ?

La France est un pays favorable à l'égalité et la République est une et indivisible, mais la France ne constitue pas un marché unique du logement. La réalité du pays est plurielle, les besoins ne sont pas les mêmes dans toutes les régions, départements et villes. L'État a mis du temps pour territorialiser les besoins en matière de logement et, comme l'a fait remarquer Patrick Grépinet⁵, ce n'est qu'aux alentours de la fin des années 1990 que l'INSEE a commencé à estimer des besoins de logements territorialisés, ce qui a permis de passer d'un objectif national du type « 500 000 logements par an » à un discours des ministres du logement du type « Il faut construire là où il y a des besoins » (tout en conservant un haut niveau de construction bien entendu).

Prendre en compte de la diversité des marchés du logement

Ce discours renvoie également à la question de l'adéquation qualitative de la politique nationale du logement aux spécificités des marchés locaux du logement. La prise en compte

⁵ *La crise du logement : des chiffres pour comprendre, des pistes pour agir*, L'Harmattan, 2006

de la diversité des territoires, de la diagonale du vide aux métropoles et littoraux attractifs, est en jeu.

La politique dite du zonage est à ce titre illustrative de cette volonté d'adaptation aux contextes locaux : elle permet, en fonction de la tension sur le marché du logement, de classer le territoire en cinq zones (de A bis pour les plus tendus à E pour les moins tendus). A noter qu'il existe un autre zonage (zones 1, 1bis, 2 ou 3) qui intervient dans le calcul des aides personnelles, de la Réduction de loyer de solidarité (RLS, cf. chapitre sur les aides personnelles) et plus largement dans la détermination des plafonds de loyer du logement social. Ces classifications permettent, en fonction du coût du logement dans chaque territoire, d'ajuster les paramètres – plafonds de ressources, de loyer ou de prix, montants de subventions – relatifs aux aides au logement.

Les marchés du logement des métropoles et les besoins qu'ils engendrent sont très différents les uns des autres. Quelques exemples par les prix, le rapport entre la démographie et l'évolution quantitative du parc, la pression de la demande de logements locatifs sociaux (LLS) ⁶ :

- Bordeaux, où le prix du m² (dans l'ancien) est passé de 860 € en 1998 à 4 600 € en 2023 (x 5), Clermont-Ferrand, de 972 € à 2 030 € dans la même période (x2) ; Marseille, de 784 € à 3 160 (x4) ;
- Rouen a vu sa croissance démographique progresser de 6,3 % entre 1999 et 2019 et le parc de logements a progressé de 22,6 % au cours de la même période. A Nice la population s'est accrue de 8 % et le parc de logements de 16 % ;
- le nombre de demandes de logements sociaux pour 1 000 ménages est de 60 pour Brest, 75 pour Dijon, 90 pour Toulouse, 111 pour Lyon, 115 pour Nantes.

Considérant les variations de contexte et de moyens, notamment l'affaiblissement des services déconcentrés de l'État du fait de la baisse continue des effectifs depuis 20 ans, certaines collectivités locales plaident pour une décentralisation de la politique du logement, d'autant que, pour un certain nombre d'entre elles, la conciliation des objectifs du droit au

⁶ Voir Jean-Claude Driant, *Les Métropoles et les marchés du logement*, Autrement, Cahiers du POPSU, 2024.

logement et de mixité sociale est difficile et que l'État défend plutôt le premier que le second. A cet égard, les situations diffèrent notablement d'une ville à l'autre.

L'État défend en effet le droit au logement plutôt que la mixité sociale : cette position s'explique notamment par sa compétence dans le domaine de l'hébergement d'urgence qui l'amène à devoir répondre à des besoins vitaux (trouver un logement pour qu'une famille puisse dormir sous un toit) par des solutions sans prise en compte particulière de leur localisation. Bon nombre d'élus locaux sont défavorables à l'orientation quasi systématique des plus précaires vers des espaces déjà précarisés (ce que produit souvent le DALO) ce qui les amène à défendre la mixité sociale dans leurs quartiers.

En résumé, le « grand soir » de la décentralisation de la politique du logement supposerait de corriger au préalable l'erreur du transfert de l'urbanisme et de l'aménagement aux communes en 1983, afin que soit établie une cohérence globale des compétences. Or plusieurs textes se sont depuis lors efforcés de transférer ces pouvoirs aux intercommunalités sans y parvenir, l'octroi des permis restant du ressort du maire. Une évolution en ce domaine paraît une hypothèse hautement improbable. Une autre option s'impose donc.

3 – Des responsabilités accrues pour les intercommunalités sans décentralisation formelle

Faut-il donc inaugurer une nouvelle étape de la décentralisation en dotant les collectivités locales – et si oui, lesquelles ? – de nouvelles compétences en matière de politique du logement ?

A cet égard, les récentes propositions de l'association des maires de France et de la Cour des comptes peuvent être utilement rappelées pour évoquer les positions de deux institutions légitimes.

En 2024, l'association des maires de France (AMF) a publié ses propositions pour le logement⁷, notamment :

⁷ AMF, La crise de la politique du logement, mars 2024.

- renforcer la place du maire dans les politiques d'attribution et de pilotage de la gestion et de la production de logement social ;
- décentraliser les zonages des politiques du logement (c'est-à-dire mettre à jour les valeurs locales et expérimenter comme en Bretagne avec un « Pinel » local) ;
- lutter contre les logements vacants en s'appuyant sur la fiscalité locale ;
- donner aux maires les outils nécessaires pour réglementer les meublés de tourisme et équilibrer l'offre locative ;
- réformer la fiscalité des droits de mutation

L'AMF cherche en même temps à donner des gages à l'État en souhaitant :

- articuler l'objectif ZAN avec les objectifs de production ;
- mettre en œuvre une loi de programmation pour donner de la visibilité sur l'engagement de l'État et ses objectifs en matière de production ;
- garantir un accompagnement pérenne des agences et des établissements publics de l'État (ANRU, ANCT, ANAH, EPF, etc.).

Ces propositions ne sont pas nouvelles et l'AMF est opposée à une décentralisation « en bloc » des politiques d'hébergement d'urgence, du DALO, et de gestion migratoire, considérant que « ce sont des compétences régaliennes qui relèvent de la solidarité nationale ». L'AMF défend, par ses propositions, une vision communaliste, pour une échelle d'intervention locale qui n'est pas la plus efficace pour les politiques publiques, surtout pour les petites communes comptant moins de 500 habitants qui représentent la moitié des communes françaises.

En effet, le marché du logement est un marché vaste qui ne s'arrête pas à l'échelle des communes et dont la tension dépasse le territoire local.

De la même façon que le traitement des inondations ne peut se faire à l'échelle communale, la politique du logement pour être efficace doit être intercommunale et à large échelle.

L'exemple de la rénovation urbaine le rappelle : l'absence de politique à la bonne échelle, celle de la métropole du Grand Paris, à l'instar de la politique menée par la Métropole du

grand Lyon, a produit moins d'effets que ceux qu'elle aurait pu produire en matière de dé-densification de logements sociaux et de relogements, soit en termes de mixité sociale.

A ce titre les propositions de la Cour des comptes⁸ viennent utilement discuter le périmètre de la commune qui n'apparaît pas comme le plus pertinent. Elle a formulé les propositions suivantes :

- mieux coordonner l'action des intervenants publics.
 - La cour fait référence à la DHUP, la DGFIP, la CNAF et la CDC afin que ces organismes partagent davantage leurs données en connaissance de cause ;
 - renforcer les observatoires locaux des loyers dont les résultats sont en deçà des objectifs affichés (difficulté pour connaître les loyers pratiqués dans le parc locatif privé et de disposer de données fiables, homogènes et comparables d'un territoire à l'autre) ;
- le pilotage local de la politique du logement devrait être renforcé en faisant des intercommunalités le cadre naturel de l'adaptation des politiques nationales aux territoires, et devrait prévoir la mise en œuvre d'outils susceptibles de déroger aux règles nationales si la démonstration de leur intérêt est faite (comme la politique du loyer unique dans le parc social à Rennes)
- attribution des permis de construire et d'agrément des constructions de logements sociaux aux intercommunalités.

Dans cette perspective, la Cour des comptes considère que l'État devrait resserrer ses actions autour d'objectifs stratégiques et d'intervention lors de crises de grande ampleur telle celle de 2008.

Ces propositions vont dans le sens des inflexions apportées par les gouvernements successifs à l'organisation de la politique du logement. La succession des lois relatives au logement (ALUR, Egalite et citoyenneté, ELAN, 4D) ces dix dernières années ne s'est pas traduite par une décentralisation de la politique du logement, l'État ayant manifestement choisi de ne pas abandonner sa prééminence et d'éviter d'impulser des changements à l'issue incertaine. Toutefois, nonobstant ce statu quo juridique, il n'a cessé de conforter le

⁸ Cour des comptes, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », notes thématiques, 2023.

rôle des intercommunalités dans la politique du logement, avec notamment la délégation des crédits à l'habitat et, plus récemment, la création par la loi 3DS des autorités organisatrices de l'habitat, rôle dévolu aux intercommunalités volontaires, qui traduit la volonté de donner à l'échelon territorial de nouvelles capacités d'action. Cette voie, qui nous semble être la bonne, pourrait être poursuivie.

Pour renforcer la cohérence et la force de la politique du logement il pourrait notamment être utile de :

- développer les politiques d'aménagement à partir des intercommunalités pour donner de la cohérence au tissu urbain et agir sur les déséquilibres (densité, nature du bâti, occupation sociale) du territoire ;
- confier aux intercommunalités l'instruction et l'octroi des permis de construire ce qui permettrait une action plus homogène ;
- faire élire le président de l'intercommunalité au suffrage universel pour lui assurer la légitimité nécessaire pour agir librement et en toute transparence ;
- confier les attributions de logements sociaux (hors contingent de l'État) aux intercommunalités afin de pouvoir corriger les déséquilibres de peuplement des territoires et produire de la mixité sociale. C'est une option bien préférable à celle de l'échelle communale qui, outre des risques évidents de clientélisme, contribuerait selon toute probabilité à renforcer une forme de séparatisme de la part des communes n'accueillant pas assez de logements sociaux, ainsi que les inégalités entre les communes d'une même agglomération.

L'ensemble de ces mesures permettrait de lutter contre un mal français profond : l'émiettement de l'action publique (on ne sait plus qui fait quoi) en confiant les politiques d'aménagement et de logement au niveau intercommunal.

Parallèlement, les actuelles compétences de l'État – l'hébergement d'urgence, les aides personnelles, le soutien au secteur locatif social, le fonds national des aides à la pierre (FNAP) – devraient être consolidées.

Dans cette configuration, la politique du logement serait incontestablement plus forte qu'elle ne l'est aujourd'hui.

