



# L'ÉTAT, LES ACTEURS DE L'HABITAT ET LES TERRITOIRES : QUELLES PERSPECTIVES ?

Journée d'échanges

Paris, le 5 avril 2012

## SOMMAIRE

ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

<b>INTRODUCTION PAR UN REPRÉSENTANT DU RÉSEAU</b>	<b>4</b>
<b>I. LA RÉFORME DU PAYSAGE INSTITUTIONNEL : OÙ EN EST-ON ?</b>	<b>5</b>
Christophe BERNARD, Secrétaire général, Assemblée des Communautés de France	5
La refonte de la carte intercommunale	5
Premier bilan des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)	5
Analyse qualitative	6
La diversité des situations	6
Les nouvelles règles de gouvernance	6
Conclusion	7
Échange avec les participants	7
<b>II. RÉFORME TERRITORIALE, COMPÉTENCES ET IMPACTS POUR L'HABITAT ET LE LOGEMENT</b>	<b>9</b>
Gérard MARCOU, Directeur du GRALE, Professeur à l'Université Paris-I, École de droit de la Sorbonne	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Discussion	12
Dominique DUJOLS, Conseillère spéciale aux relations institutionnelles, L'Union Sociale pour l'Habitat	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Échange avec les participants	13
<b>III. MUTATIONS DES TERRITOIRES ET ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT</b>	<b>15</b>
Daniel BEHAR, Géographe, Professeur associé à l'IUP, Directeur d'Acadie	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Discussion	17
Olivier BRACHET, Vice-Président du Grand Lyon, en charge de la politique de l'habitat et du logement social	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Échange avec les participants	18
<b>IV. LE GUIDE D'ÉVALUATION DE LA DÉLÉGATION DES AIDES À LA PIERRE : QUEL OUTIL POUR QUELS OBJECTIFS ?</b>	<b>19</b>
Hélène DADOU, Sous-directrice des politiques de l'habitat, DHUP	19
<b>Présentation du guide d'évaluation des aides à la pierre</b>	<b>20</b>
Geoffroy BUNETEL, Senior Manager, Ernst & Young	20
Retour d'expérience des évaluations déjà menées	20
Le dispositif d'évaluation	20
<b>V. L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME D'INFORMATION (SISAL, SLPS) : QUEL RÔLE DANS L'ÉVALUATION DE LA DÉLÉGATION ?</b>	<b>21</b>

Olivier LANDEL, Délégué général de l'Association des Communautés urbaines de France	21
<b>L'évolution du système d'information</b>	<b>22</b>
Matthieu PRZYBYLSKI, Adjoint du chef du bureau de la connaissance sur le logement et l'habitat, DHUP	22
Échange avec les participants sur les deux séquences	24
<b>VI. L'ÉVALUATION DE LA DÉLÉGATION DES AIDES À LA PIERRE. QUELLES ATTENTES DES ACTEURS ? POUR QUELS OBJECTIFS ? QUEL RÔLE DANS L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF ?</b>	<b>26</b>
Frédéric JULLIAN, Directeur du développement urbain, Communauté d'agglomération de Tours Plus	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Amale BENHIMA, Responsable du service Habitat, DDTM du Nord	27
Rémi TROCMÉ, Directeur de l'habitat, Conseil Général du Bas-Rhin	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Manuel NARDIN, Directeur du Pôle Projets de Territoire, Sémaphores	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Arnaud HERVÉ, Responsable de la division Politique de l'habitat, DREAL Pays de la Loire	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Jean-François LAPIERE, Directeur Général d'ACTIS, Vice-Président de l'ARRA, l'Union Sociale pour l'habitat en Rhône-Alpes	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<b>Débat avec la salle</b>	<b>33</b>
<b>CONCLUSION PAR UN REPRESENTANT DU RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT</b>	<b>36</b>
<b>LES INTERVENANTS</b>	<b>38</b>
<b>L'ANIMATION</b>	<b>38</b>

## INTRODUCTION PAR UN REPRÉSENTANT DU RÉSEAU

Journée animée par Thierry FOUQUET, Journaliste

Camille VIELHESCAZE, Délégué général, Association des Maires Ville et Banlieue de France

Le Réseau des Acteurs de l'Habitat a été créé en 2007 et regroupe six associations d'élus et de collectivités, ainsi que l'USH, la Fédération des ARHLM, avec l'appui de la Caisse des Dépôts et Consignations. Il s'agit d'un club d'échange et de réflexion qui permet de confronter les différentes cultures et les enjeux réciproques entre bailleurs et collectivités. Le réseau fonctionne également en région, où nombre d'initiatives locales sont prises.

Cette journée a pour toile de fond la crise du logement sans précédent que nous traversons : des difficultés d'accès au logement, des dépenses logement en hausse et pouvant atteindre jusqu'à 50 % des ressources, problématique du mal-logement... Cette crise est d'autant plus féroce qu'elle s'ajoute à la crise économique et sociale qui se poursuit depuis 2008. Elle est avant tout structurelle : le déficit de logements s'accumule depuis 20 ans et est estimé à 900 000 unités. Elle est également conjoncturelle, puisque nous devons faire face au désengagement financier progressif de l'État et à la diminution des crédits alloués aux collectivités. Le modèle économique et social du logement est en transition : la loi de 2004 sur les délégations d'aide à la pierre ou la réforme des intercommunalités ont fait monter en puissance les collectivités et leurs groupements. Il s'agissait finalement d'un acte de décentralisation qui ne dit pas son nom. À l'évidence, les grandes politiques nationales ne peuvent plus être appliquées de manière homogène sur l'ensemble du territoire. Ceci est d'autant plus vrai dans le domaine complexe du logement, qui suppose un certain nombre d'acteurs et de circuits de financement et interroge des typologies très différentes de publics, de territoires et de logements produits. Ainsi, le dispositif Robien est analysé de façon critique au regard de ses excès. De même pour le dispositif Scellier, remis en cause en 2011, qui découpait la France en 5 zones prétendument homogènes, alors qu'elles regroupaient en réalité des marchés totalement disparates. Enfin, il faut se demander si le DALO doit trouver une application similaire en Île-de-France et en Bretagne par exemple. À l'évidence, les collectivités doivent être donc mieux associées à la définition des politiques publiques et des zonages.

La critique relative au désengagement financier de l'État porte essentiellement sur l'absence de vision partagée sur ce que doit être le modèle social et économique du logement dans le contexte de crise actuelle. Il faut rappeler que le logement (1/5<sup>e</sup> du PIB) est un moteur économique essentiel du pays. Dès lors, comment positionner la mission, le rôle et les moyens de chacun des acteurs de l'habitat ? Faut-il avoir une politique nationale ? Faut-il la décentraliser ? Quel doit être le nouveau rôle de l'État dans ce contexte ?

## I. LA RÉFORME DU PAYSAGE INSTITUTIONNEL : OÙ EN EST-ON ?

Christophe BERNARD, Secrétaire général, Assemblée des Communautés de France<sup>1</sup>

La réforme des collectivités territoriales est le fruit d'un travail parlementaire entamé dès 2008, avec la volonté de tendre vers une rationalisation de la carte intercommunale et une simplification de l'intervention des différentes collectivités locales. La réforme est désormais dans sa phase d'application et l'agenda est particulièrement chargé d'ici 2015 :

- achever la refonte de la carte intercommunale, avec la recomposition du périmètre des communautés qui aura des effets induits sur les compétences et les moyens humains dans chaque territoire ;
- procéder à la révision de la gouvernance des communautés d'ici 2014 ;
- élaborer de nouveaux outils pour la mise en œuvre des compétences ;
- anticiper les schémas de mutualisation de 2015, qui poussent à des recompositions locales.

Les aspects financiers pèsent dans les réflexions sur les recompositions, notamment la réforme de la taxe professionnelle qui fait davantage porter la ressource dynamique sur les ménages plutôt que sur les entreprises. De même, l'arrivée du fonds de péréquation intercommunal et communal induit une logique de ponction et de reversement en fonction des territoires. L'analyse de ces effets peut entraîner des évolutions dans les stratégies d'alliances. Ainsi, certaines communes jusqu'ici isolées pourraient être incitées à rejoindre l'intercommunalité pour tenter d'échapper à une ponction trop brutale du fonds de péréquation.

### La refonte de la carte intercommunale

Chaque Préfet dans son département devait engager une réflexion avec les élus, réunis dans une commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), recomposée pour donner une représentation plus forte qu'auparavant à l'intercommunalité. Sur base d'une proposition du Préfet, ces commissions doivent établir un schéma à caractère prescriptif. Sera examiné l'ensemble du périmètre communautaire et révisé éventuellement l'existence d'un certain nombre de syndicats intercommunaux. La date butoir pour que toute commune intègre une communauté est fixée au 1<sup>er</sup> juin 2013. Passé cette date, le Préfet pourra agir unilatéralement. D'ici là, un ensemble de processus de concertation est prévu pour inciter et pousser les dernières communes récalcitrantes au fait communautaire. S'agissant des départements qui n'auraient pas adopté ce schéma-cadre avant le 31 décembre 2011, la loi Sueur-Pélissard prévoit des modalités de passage devant la CDCI pour accepter ou refuser la révision des périmètres communautaires concernés. Dans un premier temps, les schémas fixés seront mis en application au 1<sup>er</sup> juin 2013. Cependant, ces schémas seront révisés dès 2015, après les élections municipales, pour parfaire les contours et apporter des corrections à la faveur de ce qui saura être observé sur le terrain. Si la première couronne parisienne est exemptée d'achèvement de la carte, elle est toutefois dans l'obligation d'élaborer un schéma départemental.

### Premier bilan des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)

Il a été procédé à une analyse de la conduite des concertations sur les 66 SDCI adoptés au 31 décembre 2011. Il a été mis en évidence un processus intense d'échanges au sein des CDCI qui ont usé de leur pouvoir d'amendement. Ce dernier nécessite toutefois une majorité des deux tiers pour modifier le projet présenté

<sup>1</sup> La présentation de Christophe Bernard est disponible sur le site du Réseau : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article696>

par le Préfet, ce qui n'est pas toujours aisé. Au 1<sup>er</sup> mars 2012, 68 SDCI ont été adoptés, avec des disparités régionales puisque les terres radicales et socialistes n'ont pas été les plus engagées dans la démarche, de même que la chaîne pyrénéenne. Au cours des réunions régionales, nombre d'élus de départements qui n'ont pas encore adopté un schéma font néanmoins état de travaux qui se poursuivent et qui conduiront à l'adoption de schémas, vraisemblablement en révisant les ambitions fortes que certains Préfets avaient pu poser.

L'analyse des SDCI adoptés fait apparaître une réduction moyenne du nombre de communautés de 20 %, ainsi que 250 fusions, qui touchent parfois plusieurs communautés. Si certains départements avancés, comme l'Allier ou la Vendée, n'ont opéré aucune fusion, d'autres, comme la Dordogne, ont réalisé jusqu'à 16 fusions. Ainsi, le taux de fusion moyen est de 13 %, en deçà de l'objectif de 17 % visé dans les projets présentés par les Préfets. A noter qu'environ 400 extensions de communautés s'ajoutent aux 250 fusions. Au cours des prochains mois, il sera procédé à une analyse des ajustements de compétences et de leur redistribution au plan local entre les différentes communautés. Les Préfets ont davantage proposé des projets de fusion de communautés plutôt que des démembrements, en particulier dans les départements plus ruraux. Aux frontières de l'urbain, ce travail est plus complexe puisqu'il existe une difficulté pour une communauté en marge d'une communauté d'agglomération à projeter sa place et ses compétences dans la future communauté d'agglomération. En effet, certains élus ont tendance à considérer qu'il vaut mieux être fort dans une petite commune que faible et noyé dans un grand ensemble.

Par effet d'emboîtement, les schémas visent aussi les syndicats puisque la communauté reconfigurée doit en intégrer les compétences. Néanmoins, dans de nombreux départements, l'essentiel du travail accompli par les CDCI s'est focalisé sur l'achèvement de la carte, au détriment d'un travail effectif sur les syndicats.

### Analyse qualitative

Le critère de seuil des 5 000 habitants fixé par la loi pour mettre en œuvre la rationalisation de la carte a globalement été utilisé, hormis les dérogations prévues pour les zones de montagne. Dans les documents, les références aux bassins de vie sont assez timides, les aires urbaines sont arrivées tardivement dans la réflexion, mais les SCOT ont parfois pu être pris en considération pour aboutir à des élargissements. Les usages et la fréquentation de services ont été utilisés dans la réflexion relative à certaines recompositions. Les SDCI font preuve d'une certaine faiblesse sur les questions financières, mais ceci peut se comprendre dans un contexte de recomposition globale, avec une fiscalité non encore stabilisée. Enfin, certains schémas adoptés agissent en deux temps, en fixant des obligations, mais aussi des orientations à plus long terme afin de se doter d'une vision au-delà de l'application immédiate de la réforme.

### La diversité des situations

Dans les Deux-Sèvres, il existait 25 communautés au 1<sup>er</sup> janvier 2011, alors que le SDCI adopté en prévoit seulement 10, soit une réduction de 60 %. À l'inverse, en Haute-Corse, la problématique consiste à couvrir le territoire en faisant passer le nombre de communautés de 12 à 17, soit une augmentation de 42 %. Enfin, l'Allier reste stable, avec 21 communautés. Ceci illustre la formidable diversité des situations et les différentes combinaisons en la matière. Cette grande diversité vaut également pour les syndicats.

### Les nouvelles règles de gouvernance

La tendance actuelle vise une recomposition de la gouvernance des communautés, avec la nécessité de réviser la ventilation des délégués par commune d'ici 2014. En effet, plus de 17 % des communautés fixaient le

même nombre de délégués communautaires par commune, indépendamment de leur taille. Cela devient impossible et il faudra désormais introduire une proportionnalité par rapport à la population de la commune, avec toutefois une limite qui fixe un maximum de 50 % des délégués pour la commune démographiquement la plus importante, ainsi qu'un minimum d'un délégué par commune représentée. Cette évolution réglementaire aura des conséquences sur les réflexions relatives à la modification de la carte communautaire puisque les élus s'interrogeront sur la place qu'aura leur commune dans le futur conseil communautaire. Ceci engendra également une modification de la composition du corps décisionnel de la communauté, ce qui peut avoir des effets induits sur des décisions politiques, notamment sur le logement.

Se pose également la question du format de l'exécutif communautaire. Dorénavant, le nombre de vice-présidents sera limité à 15, représentant au maximum 20 % des membres de l'organe délibérant. Ceci va bouleverser certaines communautés, qui avaient l'habitude d'octroyer un poste de vice-président par commune.

## Conclusion

À la faveur de la campagne présidentielle, un consensus visant à achever et rationaliser la carte communautaire semble émerger chez les principaux candidats. Toutefois, des réflexions doivent se poursuivre sur certains éléments inachevés du système, notamment pour ce qui relève de la désignation au scrutin direct des délégués communautaires. De même, les réflexions continuent du point de vue des compétences puisque la loi a prévu des clauses de revoyure, ainsi que des dispositions qui ne reclassent pas les compétences entre les différents niveaux de collectivité, mais prévoient des mutualisations fortes, notamment dans le couplage entre conseil général et conseil régional. Enfin, des questions restent posées sur le plan financier : faut-il se satisfaire de la redistribution de la fiscalité locale ? Le fonds de péréquation doit-il être balayé ou renforcé ?

Enfin, de nouveaux objets émergent, comme les notions de métropole, de pôle métropolitain et de commune nouvelle. Le statut de la métropole est très en deçà des ambitions de M. Balladur, puisqu'il s'agit d'une forme de communauté urbaine légèrement renforcée. Hormis Nice, peu de territoires se sont lancés dans cet exercice. Malgré leur succès sur le terrain, les pôles métropolitains introduits par la loi posent un certain nombre de questions aux territoires interstitiels sur la forme d'aménagement du territoire créée par ces pôles métropolitains. Enfin, les dispositions législatives pour les communes nouvelles ont été élaborées avec des procédures si lourdes que l'objectif réel vise plutôt à éviter leur création.

## Échange avec les participants

### Thierry FOUQUET

Quelles sont les incidences de cette réforme sur les politiques locales de l'habitat ?

### Claire DELPECH, Responsable Finances locales, fiscalité, logement, ADCF

Il s'agit de réformes de grande ampleur dont les effets ne sont pas encore véritablement ressentis. Leur importance est palpable puisqu'elles recouvrent les champs institutionnel, politique, financier et fiscal. Elles auront des effets de nature différente, notamment sur la prise de la compétence habitat, sa mise en œuvre, son financement, avec des différences selon les territoires et la catégorie de collectivité.

Les fusions donneront lieu à une réinterrogation du projet de territoire en tenant compte des équilibres démographiques nouveaux, en remettant à plat les documents de programmation et en s'interrogeant sur un



éventuel renforcement des compétences. De plus, là où la communauté n'était pas engagée dans les politiques de l'habitat, la fusion le permettra désormais. La question de l'habitat va donc s'imposer d'elle-même. S'agissant des extensions, des questions émergeront sur la modification des équilibres de la communauté qui s'étend : nouveaux équilibres géographiques, politiques, économiques ou en matière de réserves foncières. Se pose également la question des communes isolées, qui devront rejoindre une intercommunalité d'ici juin 2013, en particulier en région Île-de-France.

### Thierry FOUQUET

De cette réforme ne résulte-t-il pas davantage de questions que de simplifications ?

### Christophe BERNARD, ADCF

Le sujet communautaire est technique et a des effets induits. Il faut accepter de devoir gérer du complexe et de ne pas toujours pouvoir tendre vers la simplification. En termes de gouvernance, le nouveau système est effectivement la résultante d'une mécanique complexe dont il faut améliorer la lisibilité. La modification d'un périmètre se fait essentiellement entre élus, avec peu de communication en direction de la population. Les communautés ne sont pas d'une extrême visibilité sur les territoires. Les services de communication des communautés sont à l'œuvre pour faire valoir qu'elles sont porteuses de services, mais aussi de projets de territoire. Le citoyen usager demande des comptes sur l'efficacité du service et s'interroge lorsqu'il constate dans les impôts qu'il paye un montant croissant lié à l'intercommunalité. Il faut donc aller au-devant des administrés pour leur expliquer comment sont utilisés les deniers publics.

### Paul COIZET, Président, Habitat 25

Le problème de gouvernance sera majeur. Les communautés d'agglomération et de communes sont de plus en plus stratégiques puisqu'elles concentrent les compétences qui agissent sur le devenir d'un territoire, ainsi que les masses financières pour les mettre en œuvre. Dans ce contexte, il n'est plus possible d'accepter une élection au second degré. Il faut donc tendre à une évolution vers le suffrage universel, tout en conservant une représentation des communes. Le citoyen doit avoir un lien direct avec les responsables et élus de ces communautés et agglomérations.

### Thierry FOUQUET

La réflexion autour de ces schémas n'est-elle pas l'occasion de bâtir des projets de territoire ?

### Paul COIZET

Absolument. Il s'agit d'une véritable occasion pour définir un horizon et des perspectives pour tous les territoires, avec des éléments de coopération et de mutualisation.



## II. RÉFORME TERRITORIALE, COMPÉTENCES ET IMPACTS POUR L'HABITAT ET LE LOGEMENT

**Thierry FOUQUET**

Une étude, commandée par l'USH et la Caisse des Dépôts et Consignations, a été confiée au GRALE et au GRIDAUH pour mesurer l'impact des réformes territoriales sur les compétences en matière d'habitat et de logement. En tant que spécialiste de ces questions, par quel élément avez-vous été le plus frappé ou interrogé ?

**Gérard MARCOU, Directeur du GRALE, Professeur à l'Université Paris-I, École de droit de la Sorbonne**

Le rapport que nous avons remis montre que sur les questions essentielles relatives aux compétences, les réponses apportées sont des faux-semblants, en particulier pour le domaine du logement et de l'habitat. L'élément le plus frappant concerne la confusion dans la conception des rapports entre département et région. En effet, la réforme du bloc communal aura des conséquences beaucoup plus importantes par les pratiques institutionnelles et les politiques induites. Par ailleurs, la question de la future gouvernance de l'habitat et du logement n'a pas encore obtenu de réponse législative.

**Thierry FOUQUET**

Vous insistez sur la nécessité de trouver un consensus sémantique puisque de nombreux concepts, comme celui de compétence, ne revêtent pas les mêmes définitions en fonction des territoires.

**Gérard MARCOU**

En effet. Le nouvel article L. 1111-4 du Code général des collectivités territoriales, dans son alinéa premier qui date de l'ancienne législation, comporte des domaines qui incluent différentes compétences, alors que les alinéas introduits par la loi de 2010 évoquent, à l'inverse, des compétences qui incluent des domaines. La notion de compétence telle qu'elle est utilisée dans cette partie du Code est différente de celle présente dans le Livre V, qui concerne la coopération. Au niveau de l'application de la loi, et dans l'hypothèse de contentieux, cela génère des incertitudes et une insécurité juridique.

**Thierry FOUQUET**

Que risque de provoquer cette absence de consensus autour d'une définition commune dans cette gouvernance des politiques de l'habitat et du logement ?

**Gérard MARCOU**

Faut-il considérer que le logement correspond à une compétence ou s'agit-il plutôt d'un domaine au sein duquel s'exercent de multiples compétences ? Si le logement est considéré comme une compétence à part entière, s'agit-il d'une compétence des collectivités territoriales ou bien de l'État ? L'analyse de la législation sur le logement laisse penser qu'il s'agit bien d'une compétence de l'État. La loi aménage la participation des collectivités territoriales dans le cadre de politiques partenariales, mais le logement reste néanmoins une compétence de l'État. Or, s'il s'agit bien d'une compétence de l'État, la loi du 16 décembre 2010 qui porte sur les rapports entre les différentes catégories de collectivités territoriales et vise à éliminer entre elles des

financements croisés ou des interventions concurrentes, ne peut avoir de conséquences sur le domaine du logement. Toutefois, dans d'autres dispositions législatives, notamment celles qui concerne les métropoles, il est expliqué que la métropole exerce les compétences en matière de politique du logement, de foncier ou d'habitat. Le mot « compétence » prend ici un sens différent et plus étroit puisqu'il s'agit d'une attribution associée à des pouvoirs. Ainsi, selon que vous retenez une lecture ou une autre, une confusion apparaît quant au domaine d'application des dispositions définies par la loi. Le problème ne s'est pas encore posé concrètement, car ces dispositions s'appliqueront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il faut donc s'attendre à ce qu'elles génèrent des difficultés pratiques et contentieuses.

### Thierry FOUQUET

Vous réaffirmez que le logement et l'habitat sont des compétences de l'État. Comment analysez-vous l'éventuel désengagement de l'État dans cette réforme ?

### Gérard MARCOU

Le désengagement de l'État ne relève pas de la loi de décembre 2010, mais plutôt des financements et des politiques qui déterminent les multiples instruments de financement du logement.

### Thierry FOUQUET

Quels sont les autres impacts sur les gouvernances locales ?

### Gérard MARCOU

La question de la suppression de la clause générale de compétences des départements et des régions était l'un des enjeux de la loi afin d'éliminer la confusion des interventions des différentes catégories de collectivités territoriales. En réalité, la loi a simulé la suppression de la clause générale de compétences. La réforme a consisté à ajouter à l'article qui énonçait « *Le conseil général règle par cette délibération les affaires du département* » la formule suivante : « [...]  *dans les domaines de compétences que la loi lui attribue*  ». De même, est ajouté l'alinéa suivant : « [...]  *il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental [ou régional] pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique*  ». Or, s'il s'agit d'un objet d'intérêt départemental et régional, il est peu vraisemblable qu'il soit attribué par un texte à une autre personne publique. De fait, on peut considérer qu'il n'y pas de changement sur ce point.

Par contre, une difficulté porte sur la distinction entre compétences exclusives et partagées, puisqu'il existe une confusion entre les deux notions, ce qui pose deux principaux problèmes :

Selon la loi, seuls trois domaines peuvent faire l'objet de compétences partagées : le tourisme, le sport et la culture. Ainsi, le principe veut que, désormais, toutes les collectivités territoriales exercent des compétences exclusives. Ceci suppose que dans les domaines correspondants à une compétence exclusive, les autres catégories de collectivités territoriales ne peuvent pas intervenir. Dès lors, la question des financements, notamment sur le logement, interroge. Il est ainsi stipulé : « [...]  *toutefois, la loi peut à titre exceptionnel prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales*  ». Le deuxième problème porte sur les compétences partagées. En effet, contrairement à ce qu'affirme le rapport Peretti, le principe des compétences partagées ne signifie pas qu'il existe des domaines au sein desquels l'État et les collectivités territoriales peuvent simplement intervenir simultanément et concurremment. La notion de compétence ne se limite jamais à un champ d'action et inclut nécessairement l'exercice de pouvoirs. Or, dans

les compétences partagées, il existe évidemment des compétences exclusives. Pour exemple, la création d'un office de tourisme est une compétence exclusive de la commune. Or le tourisme est un domaine à compétences partagées. Au total, ces notions sont piégées, car mal définies en amont.

### Thierry FOUQUET

Cette confusion est-elle volontaire ? Le cas échéant, que cache-t-elle ?

### Gérard MARCOU

La question des compétences est un sujet juridique complexe et il a sans doute été décidé de ne pas s'engager radicalement dans la voie d'une définition claire, puisque ce travail risquait de compliquer davantage la discussion politique sur la loi elle-même. Globalement, le débat s'est fondé sur une logique qui identifiait un couple composé des communes et des intercommunalités et un couple constitué des départements et des régions, avec la volonté de tendre vers un système simplifié composé de deux niveaux au lieu de quatre. Néanmoins, les compétences des départements sont tournées vers le local. En effet, les études conduites montrent que les actions du département sont davantage orientées vers les communes et les intercommunalités plutôt que vers l'espace régional. L'idée du couple procède donc d'une rhétorique forcée qui ne correspond pas vraiment à la réalité administrative. La question des rapports entre départements et régions n'a donc pas trouvé son épilogue avec cette loi.

### Thierry FOUQUET

Cette réforme permet-elle de progresser dans la voie de la décentralisation ou bien ajoute-t-elle une couche de flou et de complexité ?

### Gérard MARCOU

Elle rajoute effectivement une couche de flou et de complexité. Néanmoins, elle comporte des avancées sur le développement de l'intercommunalité, sachant que le problème majeur me semble être communal. Il faut parvenir à avoir des pouvoirs locaux adaptés à l'échelle des fonctions qu'ils doivent remplir. La Constitution de 1791 définit la commune comme fondée sur les relations locales entre les citoyens. Cette définition paraît d'actualité, sauf que l'échelle des relations locales n'est plus celle de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. L'intercommunalité telle qu'elle devrait être achevée par la mise en œuvre des SDCI doit permettre d'aller vers une échelle communale qui corresponde réellement aux besoins et à la vie des citoyens. De plus, le fait d'avoir un bloc communal fort n'implique pas nécessairement la disparition totale de la commune historique. Le maire peut en effet rester un interlocuteur avec un rôle à jouer, mais des fonctions telles que les grands services, l'aménagement du territoire ou les transports doivent être conçues à l'échelle des intercommunalités.

## Discussion

### Thierry FOUQUET

Quelle est votre réaction à ces propos ?

### Dominique DUJOLS, Conseillère spéciale aux relations institutionnelles, l'Union Sociale pour l'Habitat

J'abonde dans le sens de ce qui vient d'être dit. Hormis le pas franchi pour l'intercommunalité, qui est fondamental pour le pays, le reste est tout de même assez confus. À l'origine, le projet du gouvernement consistait à traiter dans la foulée l'organisation territoriale puis les compétences. Cependant, le gouvernement a vu qu'il ne tiendrait pas ces échéances avant la fin de sa mandature. Il est certes difficile de savoir par quel bout prendre ce sujet, mais la décentralisation doit bien servir à améliorer les politiques publiques dans tous les domaines et donc à mieux loger nos concitoyens pour ce qui relève de la question du logement. Il semble donc incohérent de définir des niveaux territoriaux avant de s'interroger sur leurs compétences. Les concepteurs de cette loi, largement issus du ministère de l'Intérieur, avaient sans doute en vue les très grandes compétences, mais sans doute pas celles qui comportent une grande complexité comme la compétence logement qui se nourrit aussi bien d'urbanisme, de financement, de réflexions territoriales, d'attributions de logement que des problématiques spécifiques aux différents types de populations accueillis. Il existe ainsi un réel état de confusion qui ne favorise pas le travail des collectivités déjà soumises à des difficultés financières du fait de la réforme de la fiscalité et des difficultés d'accès au crédit. Certaines régions ont même souhaité se désengager du logement.

### Thierry FOUQUET

Le débat présidentiel éclaire-t-il mieux l'avenir ?

### Dominique DUJOLS

François Hollande a affirmé qu'il remettrait en cause certains aspects de la loi qui vient d'être adoptée, notamment la création du conseiller territorial. En revanche, il n'entend pas détricoter les progrès accomplis sur l'intercommunalité. Il souhaite également réviser la fiscalité locale en procédant à un rééquilibrage pour éviter que la réforme de la fiscalité économique sur les entreprises ne se traduise par un report qui frapperait les ménages et le logement. Une réforme foncière avec une réforme fiscale à la clé est également envisagée et pourrait avoir des effets importants sur le secteur du logement. De même, il est question de tendre vers un PLU intercommunal. Enfin, il a annoncé un acte 3 de la décentralisation.

Derrière lui, la candidate d'EELV assume un parti pris conséquent de décentralisation. Le Front de Gauche ne souhaite pas d'acte 3 de la décentralisation, mais annonce un travail sur les compétences de chaque niveau au regard de ce que doit faire la collectivité et l'État. Cette mise en parallèle est relativement intéressante.

Nicolas Sarkozy a exprimé le souhait d'élaborer une loi de compétences, mais rien à ce jour ne permet de formaliser cette déclaration d'intention puisque son programme n'a pas encore été présenté. Il suggère donc de poursuivre la réforme territoriale en clarifiant profondément les compétences. Pour ce faire, il propose de regarder pour chaque politique publique quels sont les enjeux, les objectifs, ainsi que la meilleure organisation et répartition des compétences. En toute logique, cela supposerait qu'il revisite sa loi. En matière

d'aménagement du territoire, il veut rompre avec l'égalitarisme qui a trop longtemps prévalu en France. Il faut toutefois confronter cette annonce avec la politique actuelle et en particulier le discours de Benoist Apparu en matière de politique du logement. Si ce dernier a affirmé l'impossibilité de traiter tous les territoires de façon homogène, la seule distinction qui est opérée en réalité consiste à détacher les zones les plus tendues des autres. Or, le fait de financer du logement dans les zones les plus tendues et de maintenir le parc existant dans les zones détendues signifie qu'une attention quasiment exclusive sera apportée à la première catégorie, puisqu'il n'existe aucune ressource financière pour le parc existant. Aujourd'hui, des ponctions significatives sont opérées sur les fonds des HLM dans les territoires considérés détendus et l'argent n'arrive pourtant pas en Île-de-France où le CRH a enregistré une diminution de 100 M€ en deux ans. Les autres territoires ont des besoins qualitatifs qui ne se résument pas à la construction quantitative de logements sociaux neufs. Ainsi, il existe une impérieuse nécessité de réhabilitation du patrimoine dans le cadre de la lutte contre la fracture énergétique. De même, il ne faut pas perdre de vue que le logement est un ressort d'activité crucial pour les territoires.

### Thierry FOUQUET

Quelle est votre position vis-à-vis du désengagement financier éventuel de l'État ?

### Dominique DUJOLS

Il faut tout d'abord souligner l'amélioration des budgets autour du plan de cohésion sociale. Le désengagement est un concept très ambigu puisque l'État n'a jamais été aussi interventionniste, ses fonctionnaires étant submergés par la rédaction de textes et de décrets. En revanche, la réalité de l'engagement financier de l'État se réduit à l'APL et à des aides fiscales, le financement direct du logement étant assuré par Action Logement, les HLM, la Caisse des Dépôts et Consignations et les collectivités territoriales. Or, c'est bien la subvention qui donne un effet de levier à l'action et permet d'orienter la programmation puisque la défiscalisation ne permet pas d'élaborer des politiques publiques.

Il existe un consensus chez les acteurs du logement qui considèrent que l'État doit être stratège, garant de la solidarité nationale, des grands équilibres et de l'équité territoriale, tandis que les acteurs locaux doivent exercer leurs compétences autour d'un chef de file. Mais que signifie l'État stratège et garant ? S'agit-il de produire en permanence des circulaires ou bien de mettre en place une organisation territoriale qui permette d'avoir face aux acteurs locaux des représentants de l'État dotés d'une certaine capacité conceptuelle et de marges de manœuvre pour négocier, ce qui suppose d'avoir des ressources financières à répartir territorialement.

## Échange avec les participants

### Pascal AVELINE, Habitat 86

Quel est l'impact de la réforme en matière de gouvernance ? La disparition des conseillers régionaux et généraux est envisagée au profit de la création d'un statut de conseiller territorial. Ceci aura forcément des conséquences sur la composition du conseil d'administration d'un organisme HLM puisque seuls les conseillers généraux étaient présents pour la partie majoritaire du conseil. Une réorganisation est-elle déjà prévue ?

### Gérard MARCOU

Une fois que le conseiller territorial sera institué, il faudra modifier un certain nombre de lois et de décrets pour remplacer les conseillers généraux et régionaux. Se posera également la question du nombre de mandats spéciaux à assumer par chacun de ces conseillers. Toutefois, ce calendrier ne se posera qu'à partir de l'élection éventuelle de ces conseillers territoriaux prévue en mars 2014.

### Augustin ROSSI, Chargé de mission, ADF

Cette réforme territoriale est mal conçue, car elle a mis le département à une échelle qui n'est pas la sienne.

### Christophe BERNARD

S'agissant des compétences, il me semble impossible de procéder systématiquement à des découpes propres mettant à l'abri de double interventions. Michel Piron, Député de la 4ème circonscription de Maine et Loire, utilise souvent l'exemple de l'abbaye de Fontevraud en matière d'intervention conjointe des différents niveaux de collectivités. En effet, le fait de lui reconnaître un rôle sur le plan touristique ou culturel implique l'intervention de chacun. Plutôt que d'aller vers l'étanchéité, ne vaut-il mieux pas réfléchir aux modalités d'intervention conjointe ? Par ailleurs, sur la notion de couple, il existe un risque de réinventer des couples à chaque problème soulevé et de tendre vers la géométrie variable pour servir la complexité qui nous fait face.

### Gérard MARCOU

Pour ce qui relève du partage des compétences, l'institution dans la loi du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services est une forme d'aveu que le système conçu pour élaborer des compétences exclusives par principe n'est pas praticable. En effet, ce schéma prévoit immédiatement un dispositif de négociation concernant la façon dont régions et départements vont coordonner leurs actions.

S'agissant des coopérations, il ne faut pas se faire d'illusions sur la simplification. Les politiques publiques sont des ensembles complexes composés d'enjeux sociaux, économiques et d'équilibres difficiles à établir et préserver. La coopération entre l'État et les différentes catégories de collectivités territoriales est inévitable et les politiques publiques ont été en partie bâties sur ce postulat. Nous devons donc disposer de dispositifs juridiques permettant d'organiser la coopération entre l'État, les niveaux intermédiaires et le bloc communal.

Enfin, pour ce qui a trait à la capacité de l'État à jouer son rôle au niveau territorial, l'appauvrissement progressif de l'ensemble de ses moyens pour des raisons d'économies conduit l'État à organiser son propre aveuglement sur le terrain. Si l'État n'a pas les moyens de se doter des capacités d'ingénierie indispensables, il sera incapable de répondre techniquement au rôle que chacun s'accorde à lui reconnaître.

### Dominique DUJOLS

Pour revenir sur la question de la compétence partagée, le logement représente une infrastructure significative dans les grands enjeux de développement économique. Il existe donc une certaine obligation à traiter certains éléments en coopération avec le niveau régional, même si ce dernier a vu ses attributions rognées en la matière. De même, le département joue également un rôle. Il faut comprendre que les citoyens se moquent totalement de la responsabilité des différents échelons. Dans ce domaine, il ne peut donc exister qu'une compétence partagée entre le niveau politique et l'ensemble des autres acteurs, y compris les

citoyens. De plus, le refus du principe de compétence partagée impliquerait de décider si l'État procède à une reprise intégrale ou s'il pousse la décentralisation jusqu'à l'APL, ce que personne ne souhaite a priori.

### III. MUTATIONS DES TERRITOIRES ET ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT

Thierry FOUQUET

Quelle analyse portez-vous sur le rôle de l'État et son évolution ?

Daniel BEHAR, Géographe, Professeur associé à l'IUP, Directeur d'Acadie

Les chercheurs qui étudient la question de l'habitat ont souligné l'histoire longue d'une forme d'injonction paradoxale de la part de l'État, qui a toujours préconisé davantage de territorialisation, alors même qu'il existe un mouvement profond de déterritorialisation dans la construction des instruments de la politique du logement. Cette histoire s'inscrit également dans un mouvement de rupture dans le rapport entre l'État et la décentralisation. Ceci relativise l'impact de la réforme institutionnelle puisqu'il peut exister des méthodes et des modes de production totalement opposés dans un même cadre législatif et réglementaire.

Dans les années 1970 et 1980, l'État a fortement misé sur la décentralisation pour sa propre modernisation, avec en toile de fond l'hypothèse selon laquelle le développement national serait la somme des développements locaux. Cette décentralisation allait de pair avec une déconcentration et le moteur de l'action publique se caractérisait par un couple Etat/collectivités territoriales. Cette période a permis d'accoucher de la politique de la Ville et de la notion d'État animateur des territoires.

Une rupture doctrinale s'est opérée depuis 10 ans. Si les collectivités gagnaient effectivement à la contractualisation, l'État a progressivement considéré qu'il était perdant, car il ne parvenait pas à mettre en œuvre ses propres objectifs. Les Préfets animateurs envisagés à une époque sont ainsi restés extrêmement minoritaires. Par ailleurs, des travaux de recherche ont fortement marqué la culture publique, notamment sur la circulation invisible des richesses, démontrant que l'État n'avait pas besoin d'être systématiquement impliqué dans les politiques territoriales.

Enfin, il faut souligner la prégnance de la globalisation et de la mondialisation au début des années 2000, qui a changé le rapport de l'État aux territoires. L'État n'a plus besoin des territoires, mais de certains facteurs de la puissance nationale, localisés dans les territoires. Le retour de l'ingénierie de l'État est donc peu vraisemblable et ce dernier s'inscrit dans une forme de gouvernement à distance. Cette évolution induit un changement du couple d'action publique sur les territoires, avec la disparition progressive des politiques d'intervention de l'État local. Ce dernier est donc contourné par des agences, comme l'ANRU.

Certaines exceptions comme le Grand Paris ne font que confirmer la règle. L'État a initié son intervention par la question économique, alors qu'il est désormais centré sur la question du logement, notamment à travers les contrats de développement territorial. De même, la TOL est un dispositif par lequel l'État indique ses intentions territorialisées par bassin en Île-de-France. En réalité, il ne s'agit pas d'une territorialisation de



l'offre de logements, mais d'une définition catégorielle localisée des quantités de construction neuve. Finalement, le projet de l'État ne porte pas sur le développement du logement au sein du Grand Paris, mais bien sur la France puisqu'il s'interroge sur la capacité à faire émerger en Île-de-France les clusters qui permettront de garantir la compétitivité nationale. Or, l'État a pris conscience de l'importance représentée par l'attractivité résidentielle et la construction de logements pour faire sortir ces clusters.

### Thierry FOUQUET

Les enjeux de la politique de l'habitat se joueront au niveau local et territorial. Comment sera redistribué le rôle de chacun sur ces questions ?

### Daniel BEHAR

L'État ne s'inscrit plus dans la question de la territorialisation, qui reste pourtant un véritable enjeu. Il faut sortir de la vision qui se focalise sur la nécessité absolue de territorialiser pour construire des bassins d'habitat et répondre aux besoins locaux. La mondialisation a modifié la grille de lecture de l'État et a davantage déstabilisé le niveau local et les territoires que l'échelle nationale. Les politiques de l'habitat doivent répondre à des enjeux de trajectoire et de stratégie résidentielle des ménages.

À l'échelle interrégionale, si la géographie change, ce n'est pas le cas des processus. Ainsi, l'exode rural vers les grandes villes et l'Île-de-France observé ces 30 dernières années se poursuit, mais plutôt vers la façade ouest désormais. Les trajectoires résidentielles sont donc composées d'effets de bascule complexes, qui nécessitent une adaptation des politiques locales. Au niveau de l'agglomération, le retour à la ville centre ne signifie pas que les zones limitrophes se dépeuplent. Il existe donc à la fois une permanence du desserrement et un retour au centre, avec des populations et des étapes de trajectoire résidentielle différentes. Il ne s'agit donc pas de besoins locaux, mais de mouvement entre les territoires. À l'échelle des communes ou des quartiers, les premières analyses sur la rénovation urbaine démontrent que l'intention initiale, qui consistait à fabriquer de la mixité dans ces quartiers, ne fonctionne pas et autorise simplement une forme de promotion sociale. Mais cela induit des complexités du point de vue des trajectoires. Les analyses sociologiques sur les premiers bilans de la rénovation urbaine montrent que les logements neufs construits dans ces quartiers servent à loger des individus issus de ces quartiers en promotion sociale, mais également des jeunes qui reviennent dans leur quartier ou encore des personnes en provenance de quartiers d'habitat social où aucune rénovation urbaine n'a été entreprise. Depuis 15 ans, l'observatoire des ZUS explique que les quartiers de la politique de la Ville ne sont pas des quartiers de ghetto, mais bien des quartiers de mobilité. Ainsi, une étude conduite sur les trajectoires résidentielles en Seine-Saint-Denis a montré que ce département constitue un sas, une étape massive d'intégration dans des parcours résidentiels.

La question de l'action publique territoriale en matière de logement ne doit donc pas consister à gérer des bassins d'habitat, mais des systèmes territoriaux en essayant, à partir d'un périmètre et d'une géographie, de réguler des marchés et des trajectoires. Ceci renvoie à la question fondamentale de la coopération entre les niveaux territoriaux et les acteurs.

Le débat sur les compétences apparaît totalement absurde, même s'il peut s'expliquer par l'histoire institutionnelle et politique de l'organisation des pouvoirs en France. En effet, la Révolution française a survalorisé la commune pour imposer son modèle jacobin, instituant un jacobinisme local comme pendant au jacobinisme national. Les délégations étrangères sont d'ailleurs toujours surprises par le poids des maires en France. Or, la décentralisation a dupliqué ce modèle historique aux échelons intermédiaires, conduisant à un système en poupées russes de souveraineté territoriale, chaque échelon finissant par être convaincu qu'il joue

le rôle de l'État en matière de responsabilités politiques. Le partage des compétences a finalement été inventé pour faire fonctionner cet ensemble incohérent, mais cela n'a jamais fonctionné. À tel point que nous assistons à une révolution silencieuse, les acteurs territoriaux n'ayant pas attendu la réforme institutionnelle pour fabriquer d'autres modes de fonctionnement. Les intercommunalités sont le nouveau niveau de la représentation politique du territoire dans son identité et doivent gérer le rapport de force vis-à-vis de l'extérieur. Finalement, la question ne consiste pas à s'interroger sur la bonne échelle pour gérer la compétence logement, puisque tout le monde est sur cette compétence. Il faut plutôt identifier une responsabilité singulière à un niveau donné pour traiter la question de l'habitat.

### Thierry FOUQUET

Les problématiques à fort enjeu comme le logement et l'habitat se verraient plaquer un cadre institutionnel et juridique complètement inadapté ?

### Daniel BEHAR

Il existe un décalage total étant donné que les élus à l'Assemblée nationale fabriquent des choses contraires à celles que mettent en œuvre les élus dans leurs pratiques locales. Au nom de la simplification, la loi a créé un nouveau statut de métropole pour gérer la question urbaine. Finalement, seule Nice s'est lancée dans cette démarche, probablement en partie par amitié politique. De l'autre côté est apparu dans la loi un amendement qui crée un dispositif de pôles métropolitains, instituant ainsi une pratique en vigueur depuis 10 ans. Après une année, environ 25 pôles métropolitains ont ainsi été constitués puisque cela répondait à la pratique de coopération territoriale pour fabriquer de l'action publique.

### Discussion

### Thierry FOUQUET

Partagez-vous certaines des convictions qui viennent d'être exprimées ?

### Olivier BRACHET, Vice-Président du Grand Lyon, en charge de la politique de l'habitat et du logement social

Approcher cette diversité de notions et s'y retrouver n'est pas chose aisée. Mon expérience est que la vice-présidence au logement actuelle est tout à fait différente de celle qui était en vigueur 5 ans auparavant du fait du développement du jeu des acteurs. Hormis le Grand Lyon, je dois ainsi également présider la commission d'aménagement du G4 pôle métropolitain et assurer la vice-présidence de la commission de révision du PLU, ce qui m'amène à rencontrer de nombreux acteurs et à réaliser des choses quotidiennement dans un désordre absolu. De plus, l'environnement extérieur, et particulièrement celui de l'État, s'estompe. Sa subvention baisse et nous pourrions le menacer de lui rendre la délégation, qu'il nous remettrait aussitôt puisqu'il n'est plus en mesure de l'exercer. L'État entend se substituer à certains maires sur l'article 55, mais nous demande de le faire à sa place puisqu'il n'y parvient pas. Malgré son absence théorique, il reste relativement présent pour organiser les protocoles. Il existe finalement une hiérarchie des compétences ou des pouvoirs qui n'est pas celle des acteurs opérationnels.

Le rapport aux autres collectivités énerve les autres échelons, comme la Région qui a émis des réserves très importantes. Toutefois, la question centrale consiste à savoir si la dynamique enclenchée emportera ceux qui y résistent. En effet, il existe des résistances vis-à-vis de la discontinuité des territoires ou le développement à l'est de l'agglomération qui n'emporte pas l'adhésion de toutes les communautés de communes. De ce fait, il est nécessaire de dépasser les périmètres de compétences et d'agir malgré des découpages territoriaux hérités de l'histoire et extrêmement pénalisants pour l'agglomération lyonnaise. Il a donc fallu transgresser les règles pour parvenir à opérer du desserrement. De même, la ville centre n'est pas très importante numériquement, ce qui rend le jeu des découpages très sensible, d'autant plus que le principe d'avoir un maire de la ville centre différent du Président du Grand Lyon n'est pas vraiment admis, y compris par les maires des communes environnantes. Ces derniers considèrent parfois qu'il n'est pas nécessaire d'élargir la communauté urbaine pour parvenir à développer les actions en direction des autres territoires.

La constitution des exécutifs des communautés urbaines sera une problématique difficile à gérer. Par exemple, la réduction des vice-présidences va défaire tout l'équilibre astucieux qui s'était mis en place puisque les vice-présidences étaient attribuées par nécessité, et non pas pour faire plaisir. Or, 44 nécessités ne peuvent pas se réduire à 15. Il faudra réinventer des modalités pour repositionner le jeu des pouvoirs afin que l'intercommunalité puisse poursuivre son rôle de partenariat et de coconstruction dans le développement de la métropole.

### Thierry FOUQUET

Vous paraissez être assez sceptique dans vos pratiques quotidiennes sur le lien entre collectivités et État sur les questions du logement et de l'habitat.

### Olivier BRACHET

L'État subit une crise au niveau local, qui le rend agité et préoccupé par lui-même. À tel point que nous avons parfois un sentiment de compassion pour nos collègues de l'État localement, car ils ont du mal à réaliser un certain nombre de tâches. Nous sommes dans une période de transition qui permet aussi bien d'espérer, de stagner ou de régresser.

## Échange avec les participants

### Intervenant

Il faut d'abord s'occuper des locataires et de la stratégie résidentielle des ménages. Quel rôle jouent les agglomérations ? L'attractivité résidentielle, scolaire ou culturelle d'un territoire, est analysée par une entreprise avant de s'implanter. La réforme de la délégation des aides à la pierre n'a pas été inintéressante puisque les agglomérations prennent les compétences pour les zones urbaines. Néanmoins, le département continue de jouer son rôle pour l'équilibre territorial dans les zones rurales. Enfin, la région peut avoir un rôle à jouer dans les macrorégulations. Il est important de « border » les prérogatives de chacun afin de savoir qui fait quoi ?

### Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

La question de l'habitat a-t-elle une chance d'émerger dans la problématique des pôles métropolitains ?

## Olivier BRACHET

La dynamique qui précède l'institution du pôle métropolitain doit être composée d'éléments réels pour nourrir des dossiers pratiques dans chaque commission. Or, le logement est un dossier complexe qui n'a pas été intégré dans la démarche du G4, d'autant plus qu'il existe des situations très diverses sur le plan du logement entre Lyon, Saint-Étienne ou Vienne. La question de l'habitat et du foncier devrait surgir, mais il est encore trop tôt pour qu'elle arrive dans le désordre. Mieux vaut attendre que les gens s'acculturent les uns aux autres sur des dossiers très pratiques.

## Daniel BEHAR

Quelles sont les pratiques et les transformations concrètes ? Comment se fabriquent des agencements ? Comment transformer le cadre législatif et réglementaire pour qu'il accompagne les processus réels ? Nous avons besoin de réformes sur la question territoriale, mais pas autour du mécano-institutionnel comme c'est le cas depuis 30 ans. En réalité, deux questions fondamentales se posent :

- le droit à l'expérimentation pour sortir d'un modèle homogène au niveau national, ce qui est déjà le cas en réalité. La différenciation des responsabilités politiques se fait en fonction des contextes géopolitiques. Le fait d'écarter la région dans la constitution d'un pôle métropolitain me paraît être une énorme absurdité.
- la question de l'outillage. Il existe partout des pratiques de coopération, mais elles sont dépourvues d'outillage. L'outil contractuel entre les collectivités locales doit être réinventé et technicisé. L'instauration d'un cadre législatif qui favorise l'innovation locale est nécessaire.

## IV. LE GUIDE D'ÉVALUATION DE LA DÉLÉGATION DES AIDES À LA PIERRE : QUEL OUTIL POUR QUELS OBJECTIFS ?

### Hélène DADOU, Sous-directrice des politiques de l'habitat, DHUP

La loi de 2004 a créé les délégations conventionnelles de compétences en matière d'aides à la pierre, ce qui représentait une véritable originalité à l'époque puisque la loi offrait ainsi la possibilité aux EPCI et aux Conseils Généraux d'attribuer les aides à la pierre au parc social et au parc privé à la place de l'État. En tant qu'administration centrale, la DHUP a contribué à la rédaction de la loi, des décrets et des contrats types de délégation de compétences (DCP). Certains délégataires ont pris la DCP dès 2005, alors même que tous les textes n'étaient pas encore parus. La grosse vague de DCP a été opérée en 2006 et les délégations ont pris corps grâce à l'action des services déconcentrés et des délégataires qui ont massivement investi ce champ. Il faut rappeler que les délégataires de compétences distribuent, sur la France entière, plus de 55 % des crédits affectés au logement social et au parc privé.

À l'époque, la volonté de prévoir une évaluation de ces conventions de délégation existait déjà, mais il y avait de nombreux problèmes à résoudre, notamment budgétaires. Ce travail d'évaluation a été ralenti afin d'attendre que les premières délégations atteignent 6 ans.

Il existe par ailleurs une volonté d'outiller les délégataires et les services déconcentrés. L'année dernière, 9 conventions de 6 ans ont pris fin et 29 conventions prendront fin cette année. La circulaire du 24 mars 2011 a

insisté sur la nécessité de l'évaluation, qui est profitable aux acteurs puisqu'elle permet un perfectionnement dans la connaissance des territoires et des itinéraires résidentiels. Suite à un appel à candidatures, c'est le cabinet Ernst & Young qui a été retenu pour construire un guide d'évaluation. Son élaboration a été suivie par un comité de pilotage qui rassemblait l'As administrations centrale, les associations d'élus directement concernées, ainsi que deux délégués, un Conseil général et un EPCI. Précisons qu'Arnaud Hervé et Amale Benhima qui travaillent dans les services de l'Etat et région et qui interviendront dans le cadre de la table ronde de cette journée, ont participé à ce comité de pilotage. Le guide est presque définitivement rédigé, mais pas encore édité. Les échanges de ce jour permettront de l'alimenter une dernière fois.

## Présentation du guide d'évaluation des aides à la pierre

---

**Geoffroy BUNETEL, Senior Manager, Ernst & Young<sup>2</sup>**

Ce guide s'inspire des meilleures pratiques d'évaluation et des outils classiques dans le champ de l'évaluation des politiques publiques, mais il existait une volonté commune pour que ce guide soit fortement ancré dans les problématiques des délégués et des délégués du secteur du logement et qu'il tienne compte des expériences d'évaluation déjà menées sur certaines conventions.

### Retour d'expérience des évaluations déjà menées

Les premiers travaux ont consisté à prendre connaissance d'une vingtaine d'évaluations déjà conduites, dont 6 plus particulièrement qui semblaient représentatives des méthodes et des démarches. 4 constats clés ont ainsi été mis en évidence :

- une diversité des modes de faire, avec trois types d'approches : le bilan thématique, la méthode d'évaluation développée par la DREAL Pays-de-la-Loire, des évaluations *sui generis* intégrant des analyses plus qualitatives ;
- une mobilisation limitée des acteurs locaux de l'habitat, depuis la phase de collecte jusqu'à la restitution des principales conclusions des évaluations ;
- une difficulté à positionner l'évaluation par rapport à l'évaluation de la politique locale de l'habitat, qui obéit à d'autres logiques que la seule convention ;
- l'identification des bonnes pratiques, notamment à travers la nécessité d'évaluer convention par convention pour saisir les logiques et les spécificités à l'œuvre dans chacune d'entre elles, en insistant sur l'importance du pilotage et du suivi tout au long de l'activité, mais aussi des systèmes d'information, du suivi régulier des différents objectifs et des réalisations sur le plan financier comme physique.

### Le dispositif d'évaluation

Les principes du dispositif proposé sont les suivants :

---

<sup>2</sup> La présentation de Geoffroy Bunetel est disponible sur le site du Réseau : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article696>

- un guide centré sur l'évaluation des conventions de délégation des aides à la pierre comme outil, et non pas sur la politique locale de l'habitat et sa pertinence ;
- plusieurs temps d'évaluation articulés avec le cycle de vie de la convention : un bilan annuel (suivre les situations, consolider les objectifs et préparer l'évaluation des parcours en identifiant les problématiques qui peuvent se poser de façon à pouvoir construire les questionnements évaluatifs), une évaluation à mi-parcours (identifier les forces et faiblesses de la délégation) et une évaluation finale, qui s'intéresse aux résultats qualitatifs et aux premiers impacts afin d'évaluer la nécessité de renouveler ou non la convention ;
- une méthode qui associe des analyses quantitatives et qualitatives et qui soit orientée vers des préconisations ;
- un copilotage État/délégataire, avec une maîtrise d'ouvrage souple ;
- une incitation à une démarche partenariale ;
- un guide conçu comme une boîte à outils ;
- un souci d'ergonomie et de facilité d'utilisation.

Le dispositif d'évaluation s'articule autour de 11 questions évaluatives. Une première partie repose sur un socle évaluatif commun et traite les questions de cohérence avec les documents de programmation, d'efficacité, de gouvernance, ainsi que les procédures de gestion. Une seconde partie repose sur des questions thématiques optionnelles à se poser en fonction du contexte local : mixité sociale, politiques sociales du logement, stratégie foncière, coûts de la construction, articulation PRU/délégation, articulation entre les délégataires sur le même territoire et avec l'État, ainsi que la prise en compte du développement durable. Chaque question autorise des traitements différents, qui permettent de mobiliser un certain nombre de partenaires. Les 11 questions sont composées d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs et le guide d'évaluation comporte également des outils pour approfondir un sujet, de même que des fiches de synthèse pour une évaluation plus rapide. Ces outils et ce guide prévoient des formats qui permettent une prise en main et une lecture accélérée afin d'identifier rapidement la partie du guide à utiliser en fonction de l'étape.

## V. L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME D'INFORMATION (SISAL, SLPS) : QUEL RÔLE DANS L'ÉVALUATION DE LA DÉLÉGATION ?

Olivier LANDEL, Délégué général de l'Association des Communautés urbaines de France

Dès la mise en place des premières délégations, la nécessité d'un outil commun a rapidement émergé, d'autant plus que l'un des groupes de travail animé par l'ACUF était constitué des responsables habitat des 14 communautés urbaines. Ces derniers avaient travaillé avec les cabinets ministériels et l'ex DGUHC (devenue DHUP) sur l'idée de donner plus de responsabilités aux intercommunalités en matière d'habitat. Il est apparu assez rapidement que l'un des enjeux portait sur la mise en cohérence des données partagées et d'un certain nombre d'informations issues des systèmes d'information. Dès le démarrage, le travail a consisté à identifier les besoins réels des différents acteurs Hlm, collectivités locales, services de l'État. Par exemple, l'État est mobilisé par la consommation des crédits et la comptabilisation des logements financés alors que les élus ont besoin d'identifier les logements mis effectivement en service. Il était donc nécessaire de partager des informations sur le caractère physique et financier de ces éléments.

Il est apparu que les besoins des territoires qui souhaitent aller vite risquaient de conduire à une situation où chacun construirait ses propres outils, sans mise en cohérence. Les services de l'État ont immédiatement pris conscience de l'intérêt qu'offrirait une information disponible pour l'ensemble des acteurs, malgré le renforcement de la délégation. Ceci a abouti à la constitution d'un groupe de travail dès 2007 avec l'USH et la DHUP pour travailler sur ce sujet, ce qui illustre bien le principe d'une gouvernance hors des circuits traditionnels.

L'idée de partager l'information s'est faite naturellement ; il y avait en effet davantage à gagner en partageant une information juste plutôt que d'avoir une multiplicité d'informations erronées. Le premier travail a porté sur l'évolution de la base de données SISAL, devenue SISAL 2, avec la volonté d'avoir une base de données nationale dont l'accès serait réservé aux acteurs qui partagent eux-mêmes l'information. Pour remplir ce pari, il fallait que l'outil intermédiaire d'instruction des délégations, GALION, serve de point d'accroche pour l'alimentation de SISAL. Néanmoins, il a été souhaité de permettre à tout autre outil susceptible de gérer l'instruction des délégations de pouvoir alimenter SISAL. Un cahier des charges a donc été construit pour déterminer les données d'instruction devant être reportées dans SISAL. L'élaboration d'un cahier des charges entre bailleurs et délégataires nécessite de définir les données amenées à circuler, l'étape suivante consistant à construire un portail permettant de faciliter cette transition. L'idée consistait donc à avoir un système cohérent du début à la fin de la chaîne, ce qui est quasiment le cas à ce jour. À l'avenir, une dématérialisation complète des données est envisagée pour éviter les saisies multiples et permettre une reprise automatique des données depuis les logiciels des organismes HLM.

S'agissant de l'accès à l'information, SISAL 2 a ouvert la possibilité à chaque délégataire et aux services de l'État en région d'avoir accès à l'ensemble des données. À ce stade, le monde HLM et les Associations d'élus ont accès à des agrégats d'information à différents niveaux territoriaux. . Se posent également des questions techniques et financières, puisque cela nécessite de payer des licences supplémentaires. Jusqu'à présent, ce coût est pris en charge par les services de l'État, qui font donc preuve d'une certaine vigilance.

## L'évolution du système d'information

---

**Matthieu PRZYBYLSKI, Adjoint du chef du bureau de la connaissance sur le logement et l'habitat, DHUP<sup>3</sup>**

Entre 2005 et 2007, lorsque les délégations de compétences ont été initiées, la DHUP s'est retrouvée face à d'importants problèmes d'obsolescence technique. En effet, il fallait mettre à disposition un système d'information (SI) en direction des délégataires des aides à la pierre, alors que le SI préexistant était tourné vers les services de l'État et inaccessible de l'extérieur. L'enjeu majeur consistait donc à offrir un système d'instruction à des entités qui ne faisaient pas directement partie des services de l'État. Il s'agissait également de profiter des avancées de l'informatique pour pallier l'obsolescence technique de l'ancien SI, avec la volonté de suivre les évolutions réglementaires de façon réactive. Enfin, l'objectif était de libérer des données jusqu'alors cloisonnées, avec une circulation de l'information très difficile, afin de pouvoir enrichir les analyses de chacun des acteurs et permettre les comparaisons. Dans cette perspective, des études ont été réalisées pour procéder à la refonte du système d'instruction des aides avant d'entrer dans une logique d'observatoire. Le nouveau SI est donc composé de deux briques :

---

<sup>3</sup> La présentation de Matthieu Przybylski est disponible sur le site du Réseau : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article696>



- GALION, l'outil d'instruction des dossiers de financements, pour la collecte de données. Il s'agit de l'outil qui a demandé les plus importantes évolutions, mais aussi un travail considérable d'analyse afin d'y transposer un ensemble de règles de gestion de financements et permettre une adaptabilité pour les délégataires.
- SISAL, qui est l'infocentre de suivi des logements aidés, avec la volonté de mettre à disposition un outil souple répondant aux problématiques locales et permettant aux délégataires, aux ARHLM et à chaque échelon des services de l'État de pouvoir s'interroger sur les questions directement liées à leurs problématiques de terrain.

Les domaines couverts concernent les opérations d'offre nouvelle, de réhabilitation, de démolition, d'accession, de gens du voyage, ainsi que les études et les MOUS.

Depuis 2009 et le plan de relance, trois axes de développement ont été fixés :

- un axe d'enrichissement des données pour savoir ce qui se passe en amont et en aval de l'opération. S'agissant de l'amont, cela s'est traduit fin février 2012 par la mise en place en phase pilote en région Pays-de-la-Loire du portail de suivi de programmation des logements sociaux (SPLS). En aval, il a été procédé à un travail de capitalisation de données qui permet de suivre l'avancée des opérations en termes de lancement des chantiers et de mise en service des logements. Ceci passe par la connexion de l'infocentre SISAL, qui réalise le suivi des logements aidés, à SITADEL, qui est l'infocentre qui suit l'ensemble des permis de construire délivrés en France. Dernièrement, il a été procédé à un raccordement à Chorus, le nouveau SI comptable de l'État, puisque les délégataires doivent rendre compte des engagements et des paiements qu'ils sont amenés à opérer sur leur territoire. Enfin, le portail SPLS ne sert pas exclusivement au suivi de la programmation des aides. Il permet également par la suite de revenir sur les différentes étapes de la vie de l'opération pour saisir certains indicateurs comme la date de mise en chantier ou de mise en service des logements. Il s'agira de dates constatées ou prévisionnelles afin d'avoir une vision à terme sur les mises en service ;
- un axe d'élargissement du périmètre des données. L'État n'est plus le seul intervenant puisqu'il existe d'autres financeurs comme l'ANRU, la Foncière Logement, ou les éco-prêts logements sociaux accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations. En parallèle, existait une logique de récupération des objectifs contenus dans les documents programmatiques afin de pouvoir les comparer aux réalisations de terrain. Deux projets sont en cours, avec la récupération des données liées aux PLH, mais aussi aux conventions de délégation de compétences. Il est donc souhaité faire remonter l'ensemble des objectifs directement de GALION vers SISAL et de pouvoir effectuer une comparaison ;
- un axe d'adaptation du SI aux besoins des utilisateurs. L'objectif est de fournir aux délégataires la possibilité d'instruire directement leurs aides propres dans GALION, avec des possibilités de personnalisation assez fines de l'outil d'instruction. L'utilisation centralisée de GALION permet au délégataire de saisir une seule fois ses données, ce qui induit un accroissement de la qualité des données saisies. Par ailleurs, il a été prévu d'interfacer directement à l'infocentre les outils d'instruction propres à certains délégataires. Enfin, il sera possible très prochainement de procéder à des restitutions géographiques de l'ensemble des données capitalisées dans l'infocentre, dans une perspective de présentation et de vulgarisation de l'information pour les différents partenaires.

Aujourd'hui, l'outil est mis à jour quotidiennement afin d'assurer un pilotage en temps réel, avec des facilités d'utilisation pour que l'interprétation des données prenne le pas sur le fastidieux travail de collecte. De plus, l'outil permet un partage entre l'ensemble des services gestionnaires de l'État et les délégataires, sans

restriction géographique. Ces données administratives permettent la comparaison et donc l'émulation pour financer au mieux les opérations du logement social.

À l'avenir, il est envisagé de mettre en place une procédure totalement dématérialisée avec une centralisation de la capitalisation des données, ainsi qu'une traçabilité complète des opérations depuis la programmation jusqu'à la mise en service. Enfin, une mise en perspective avec les autres SI logement est souhaitée, en particulier avec le COMDALO, qui permet de faire le suivi du logement opposable, avec le RPLS, qui assure la gestion des flux et des stocks, ainsi qu'avec les CUS, qui mesurent les engagements et les résultats des organismes.

### Échanges avec les participants sur les deux séquences

#### Intervenant

Cet outil permet à chacun de suivre le niveau de construction et de réalisation, mais les délégataires pourront-ils également se comparer entre eux ?

#### Olivier LANDEL

Les associations d'élus ont insisté sur le fait qu'il s'agit de données publiques. Il n'existe aucune raison valable pour que les données budgétaires soient l'objet d'un secret. Nantes doit pouvoir se mettre en dialogue avec Toulouse afin de se comparer et identifier les meilleures pratiques. Cet outil permettra de favoriser le dialogue entre collectivités locales pour progresser ensemble.

#### Béatrice HERBERT, ANIL

Quid de l'ANAH, qui est également concernée par la délégation des aides à la pierre ? Dans le futur, envisagez-vous un module qui offrirait une vision sur les aides locales ?

#### Hélène DADOU

L'ANAH dispose d'un SI nommé OPALÉ, mentionné dans le guide d'évaluation comme étant l'un des outils qui aide à l'évaluation sur le parc privé. Les aides des différents niveaux apparaissent dans le SI actuel avec une distinction entre les différentes subventions (État, région, EPCI, communes, 1 %), ainsi que les différents types de prêts. Par ailleurs, le SI permet d'intégrer les aides propres octroyées par les délégataires dans le cadre de la convention.

#### Arnaud HERVÉ, DREAL Pays de la Loire

Nous expérimentons le système de portail de préprogrammation (SPLS) et nous avons un bon retour des bailleurs sociaux, qui sont de bonne volonté. 9 délégataires et 10 gestionnaires des aides à la pierre sont présents dans la région Pays-de-la-Loire. Les gestionnaires poussent les bailleurs sociaux à jouer le jeu et l'expérimentation conduite a des chances d'aboutir à un résultat productif.

#### Thierry FOUQUET

La qualité de l'information dépend-elle donc de la bonne volonté des uns et des autres de mettre cette information à disposition ?

## Arnaud HERVÉ

L'information est renseignée sur la base du volontariat. Pour que ce dispositif puisse convenir à tout le monde, mieux vaut en faire partie pour le critiquer, voire l'amender, plutôt que de s'en plaindre une fois qu'il aura été établi.

### Intervenant

L'évolution du SI est importante pour l'ensemble des délégataires des aides à la pierre, mais en tant que maître d'ouvrage, nous percevons une mainmise de l'État sur certains domaines comme le fichier unique, les attributions ou les financements. Dorénavant, les bailleurs sociaux devront saisir leurs opérations. Ceci constitue une inversion des rôles puisque nous ne sommes plus financés et que nous devons dans le même temps réaliser le travail qui incombe normalement à l'État, tout en gérant le numéro unique. Et quelle analyse fera l'État de ces données ?

## Olivier LANDEL

L'outil en cours d'élaboration ne sera pas imposé. Les acteurs qui ne souhaitent pas l'utiliser auront le droit de continuer à opérer de multiples saisies, à avoir des informations erronées et à adresser des courriers sous forme papier. Enfin, d'un point de vue pratique, cela n'exige aucun travail supplémentaire puisque ces dossiers sont déjà majoritairement informatisés dans les outils des organismes HLM. Toutefois, les réfractaires devront tenir compte du fait qu'ils n'auront pas accès aux informations nationales présentes sur cette base de données. Par ailleurs, il faut souligner le paradoxe qui veut que la mise en place de ce système interviendra sans doute au moment où les montants délégués pour les aides à la pierre disparaîtront.

## Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

Il faut attendre la fin de l'opération pilote conduite sur les Pays-de-la-Loire avant de procéder à une information globale auprès de l'ensemble des organismes HLM.. D'éventuels ajustements du dispositif suite à l'opération pilote pourraient retarder le temps de la généralisation. Néanmoins, cette information apportera un éclairage sur le sens réel de cet outil, pour lequel l'USH a identifié deux intérêts majeurs pour les bailleurs sociaux et les ARHLM :

- éviter une multiplication des outils sur le territoire, avec une difficulté pour les organismes HLM de dialoguer avec d'innombrables portails ;
- partager l'information au niveau local pour que chaque acteur dispose de la même information et puisse ainsi débattre sereinement.

Il ne s'agit donc pas d'une logique de contrôle de l'État sur les bailleurs HLM, mais bien d'une logique de partage d'information et de construction d'une connaissance partagée pour améliorer l'efficacité de l'action.

## Claire DELPECH, ADCF

Ce mouvement représente un véritable progrès et il est contradictoire de prôner le dynamisme des territoires et le développement des délégataires et des partenariats, sans mettre en place les outils d'observation . Le dialogue doit exister et ces outils le permettent.

## VI. L'ÉVALUATION DE LA DÉLÉGATION DES AIDES À LA PIERRE. QUELLES ATTENTES DES ACTEURS ? POUR QUELS OBJECTIFS ? QUEL RÔLE DANS L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF ?

Thierry FOUQUET

Frédéric Jullian, vous avez conduit l'exercice d'évaluation en 2011 du dispositif de délégation et même procédé à une évaluation à mi-parcours à votre propre initiative.

**Frédéric JULLIAN, Directeur du développement urbain, Communauté d'agglomération de Tours Plus**

Tours Plus faisait partie de la première génération des délégations en 2005 et a effectivement réalisé cette évaluation à mi-parcours en 2007, ce qui a conduit à un exercice d'évaluation finale en 2011. Cette évaluation a été réalisée de façon externalisée par un cabinet d'études et a permis d'apprécier l'adéquation entre les résultats et les objectifs initiaux, d'étudier les modes de gouvernance et de déterminer si l'exercice de délégation des aides avait permis d'améliorer la tension sur le marché immobilier. Ceci a permis de discuter avec l'État à propos d'un éventuel renouvellement de délégation. Cela tombait à propos puisque nous avons élaboré un second PLH de façon complémentaire, ce qui nous a permis de dialoguer et justifier un certain nombre de besoins et d'améliorations.

Thierry FOUQUET

Quels sont les bénéfices apportés par cette délégation des aides à la pierre ? La culture en matière de politique du logement a-t-elle progressé durant cette période ?

**Frédéric JULLIAN**

La délégation des aides à la pierre a permis à l'agglomération de légitimer son rôle vis-à-vis des communes membres et des acteurs de l'habitat. L'État y a également trouvé un intérêt du point de vue des masses financières mobilisées par la communauté. Dans la première délégation, l'État s'est engagé, sur la politique de construction et réhabilitation du logement social et du parc privé, à injecter 14 M€ sur 6 ans, alors que l'agglomération avait objectivé 8 M€ à l'origine. Finalement, l'État a investi 14 M€ et l'agglomération 19 M€. Ceci a été fait en connaissance de cause puisque l'agglomération souhaitait que le mouvement HLM construise davantage et avec une meilleure qualité. Le deuxième effet bénéfique tiré de cette délégation tenait à la capacité d'œuvrer pour répartir plus équitablement le logement social, les communes SRU contribuant très largement à cet exercice puisque plus de 25 % des logements agréés sur la période 2005-2010 l'ont été sur des communes déficitaires. Il faut souligner cet effet d'entraînement indéniable, qui revient en partie à l'agglomération dont le travail de pédagogie a permis de convaincre certains maires initialement réticents.

Thierry FOUQUET

Faut-il comprendre que le « bon élève » se retrouve pénalisé par l'État, qui réduit ses financements lorsqu'il se retrouve face à un acteur territorial prêt à augmenter le niveau de ses contributions ?

### Frédéric JULLIAN

Il s'agit d'un phénomène plus complexe. Un renouvellement de convention a été acté avec l'État, qui prévoyait une diminution de son effort. Pour la seconde convention 2011-2016, il existe un objectif de production de logements sociaux identique à la première convention, mais avec un territoire qui s'est élargi à 5 communes supplémentaires, dont 2 sont déficitaires. L'État a annoncé un financement de 10 M€, contre 14 M€ pour la première convention, et Tours Plus annonce un objectif de 32 M€ injectés dans l'appareil de production et de réhabilitation. Les élus ont donc agi en connaissance de cause quant à l'incapacité de l'État à assumer une aide directe à la pierre sur l'ensemble des aides au logement. Mais malgré l'effort supplémentaire potentiellement fourni par l'agglomération, il n'est pas possible pour Tour Plus d'agréer des logements supérieurs à l'objectif que l'État s'était donné en matière de subventions directes à la pierre.

### Thierry FOUQUET

Une difficulté supplémentaire porte sur les relations avec l'État local puisqu'au niveau départemental l'État conserve l'instruction, mais sans pouvoir sur la décision. Par ailleurs, vous considérez que l'État organisé au niveau régional est déconnecté des préoccupations de terrain et de la réalité.

### Frédéric JULLIAN

Il s'agit sans doute de l'un des effets naturels de la RGPP. Les élus ont du mal à admettre la position de l'État à leur égard compte tenu de l'ambition de développement du territoire qu'ils expriment. Bien que cette ambition soit partagée et validée par l'ensemble des services locaux de l'État, cette ambition se trouve remise en cause dès la seconde année. Les élus sont donc dubitatifs sur la manière dont le contrat ira à son terme. Si l'objectif initial n'était pas le bon, il fallait le dire au moment opportun. Sinon, pourquoi pénaliser les élus qui ont de réelles aspirations en la matière ?

### Amale BENHIMA, Responsable du service Habitat, DDTM du Nord

Le département du Nord est composé de 2,5 millions d'habitants et de 6 agglomérations qui ont pris la délégation des aides à la pierre. 5 des 6 agglomérations ont pris la compétence en 2006 pour une première génération de convention à 3 ans et l'ensemble des conventions à 6 ans a été contractualisé en 2009. Face aux nombreux acteurs, connaissant le projet de la DHUP sur l'évaluation des délégations et ayant en ligne de mire l'évaluation à mi-parcours des délégations du Nord, j'ai demandé à rejoindre le groupe de travail national. Le guide national nous a permis de structurer un questionnaire et la DDTM a initié avec les délégataires une démarche pragmatique de coproduction d'une évaluation synthétique avec les délégataires et la DDTM.

### Thierry FOUQUET

Comment ce processus d'évaluation se déroule-t-il ? Quelles difficultés rencontrez-vous ?

### Amale BENHIMA

Les délégataires les plus importants sont déjà engagés dans une révision de leur PLH et il a donc fallu distinguer l'objet « délégation » de l'analyse des marchés que constituent les PLH. L'évaluation de la délégation des aides à la pierre doit prendre la forme d'une analyse de l'organisation locale pour mettre en

œuvre une partie des outils de l'habitat. L'évaluation à mi-parcours est un outil d'aide à la décision et de progrès pour la fin de la convention.

**Thierry FOUQUET**

Vivez-vous une certaine tension relationnelle avec les délégataires, comme c'est le cas pour Tours Plus ? Est-ce plus apaisé dans le Nord ?

**Amale BENHIMA**

Certaines tensions sont évidemment palpables, mais les délégations sont hétérogènes. Ainsi, la Communauté urbaine est composée de 1,1 million d'habitants et est très outillée et avancée conceptuellement. Elle recouvre également d'importants enjeux puisque l'arrondissement de Lille représente 50 % du DALO régional. Les réalités locales sont donc différenciées, y compris en matière de marché de l'habitat. La répartition des enveloppes et des outils sur les différents territoires engendre parfois des tensions.

**Thierry FOUQUET**

Avez-vous les moyens de votre mission ?

**Amale BENHIMA**

Dans le Nord, le logement recouvre une dimension énorme, avec 220 000 logements sociaux, un budget ANAH extrêmement conséquent et des problématiques de logement indigne très prégnantes. Il existe traditionnellement un fort investissement sur le DALO. Chez l'ensemble des acteurs de l'habitat, les services sont relativement structurés.

**Thierry FOUQUET**

Le Nord est-il en avance sur la capacité à travailler ensemble ?

**Amale BENHIMA**

Les enjeux sont partagés, avec le sentiment qu'aucune institution ne pourra s'en sortir seule.

**Thierry FOUQUET**

Rémi Trocmé, en tant que Département, vous êtes-vous interrogé sur le fait de rester délégataire ?

**Rémi TROCMÉ, Directeur de l'habitat, Conseil Général du Bas-Rhin**

Les 4 délégataires de la Région Alsace, à savoir les deux agglomérations centres et les 2 départements, ont pris la délégation des aides à la pierre en 2006. La question du renouvellement a été rapidement tranchée pour les 4. Aujourd'hui, la question fondamentale qui se pose consiste à savoir comment aller plus loin.

### Thierry FOUQUET

Vous avez réalisé l'évaluation de la délégation, tout en étant soumis au contrôle de la Chambre régionale de la Cour des comptes et au contrôle économique et financier de l'État, et en devant également réaliser l'évaluation du CETE de l'Est. Cette période était un peu chargée ?

### Rémi TROCMÉ

Les collègues de la DDT ont formulé une demande d'évaluation un peu plus synthétique, d'autant que l'exercice avait déjà été fait après la période de 3 ans, comme mentionné dans la convention de délégation des aides à la pierre. La Chambre régionale des comptes a examiné un délégataire des aides à la pierre – le département du Bas-Rhin – et le principal Office public du département et de la région. Il s'agit d'un exercice lourd mais utile après une période d'affaiblissement du suivi budgétaire et financier de l'État.

### Thierry FOUQUET

Cette échelle régionale des délégataires est-elle efficiente ?

### Rémi TROCMÉ

Je peux vous proposer deux exemples.

Nous avons pris la délégation des aides à la pierre dans le cadre d'une démarche territoriale qui était fondatrice. La première insatisfaction des habitants de la région portait sur le logement, d'où un positionnement très fort de la collectivité avec la volonté de peser sur les produits et les localisations. Le zonage B1, B2, C est en complet décalage avec le diagnostic du CG 67 et de l'Etat conduit à l'occasion de l'élaboration du Plan Départemental de l'Habitat. Un travail coordonné entre les deux départements a été conduit et le constat de ces points de blocage a progressivement amené nos élus à se positionner.

Les textes nous obligent à financer en PLS – exceptionnellement en PLUS - le logement des seniors en logements-foyers. Or, dans notre département, 88 % des bénéficiaires de l'APA sont sous les plafonds de ressources du PLUS. Par conséquent, nous avons besoin de produire du logement senior en PLAI. Être délégataire des aides à la pierre permet d'avoir une capacité de négociation et de partenariat.

Le fait d'avoir un coordinateur local gérant une politique départementale ou régionale de l'habitat était attendu de la part des partenaires. Enfin, le Bas-Rhin se trouve au sein d'une région composée de deux départements composés chacun d'environ 1,8 million d'habitants, avec une convergence sur ces questions d'habitat. La création d'une collectivité unique d'Alsace devrait intervenir à terme et nous nous inscrivons dans une phase d'expérimentation d'une nouvelle collectivité, qui a inscrit d'office la demande du transfert de la responsabilité habitat-logement dans un périmètre relativement large. Un référendum sollicitera les citoyens à ce sujet début 2013.

### Thierry FOUQUET

Manuel Nardin, vous avez une vision largement nationale puisque vous conduisez des PDH sur tout le territoire. Quelles leçons retirez-vous de l'observation des délégations des aides à la pierre ?



### **Manuel NARDIN, Directeur du Pôle Projets de Territoire, Sémaphores**

Depuis 2009, nous avons suivis 40 PLH. Les territoires ont appris à produire du logement social avec ou sans délégation. La prise en main des politiques de l'habitat par les collectivités représente un changement majeur. Les progrès relevés par les élus en matière de politique de l'habitat portent principalement sur la capacité à établir un projet commun, sachant que le curseur diffère d'un territoire à l'autre en fonction de l'avancement dans la démarche. Il existe aujourd'hui des systèmes d'aides, avec ou sans la délégation. À cet égard, il serait intéressant d'évaluer les territoires qui n'ont pas pris la délégation. Par ailleurs, l'élaboration de certaines politiques de l'habitat donne lieu à des délégations avec certains chiffres dont la véracité suscite de grandes interrogations.

### **Thierry FOUQUET**

La relation entre l'État et les collectivités est parfois extrêmement tendue. Pourquoi ?

### **Manuel NARDIN**

Elle est parfois très tendue, car nous avons face à nous des interlocuteurs de l'État local qui ont du mal à appréhender leur propre positionnement. Il existe un besoin de reconnaissance et les services de l'État se retrouvent parfois à jouer un rôle de contrôleur. Il ne faudrait pas que le dispositif d'évaluation aboutisse à une situation où les services de l'État n'évalueraient pas, mais assureraient un contrôle. J'ai en mémoire trois exemples en cours de PLH sur lesquels les élus ont fait preuve de volonté pour augmenter la production et la qualité des logements sociaux. Pourtant, le contrôle pointilleux des services de l'État sur des points qui sont parfois contreproductifs peut conduire à des blocages et engendrer un découragement chez certains élus. Il faut donc souligner le retour du contrôle de l'État sur les PLH, en particulier auprès de communautés d'agglomération qui n'ont pas toujours les ressources pour répondre.

### **Thierry FOUQUET**

Arnaud Hervé, les Pays-de-la-Loire sont composés de 9 délégataires, avec des jeux d'acteurs différents d'un département à l'autre, avec des partenariats plus ou moins fructueux. Néanmoins, ce travail semble avoir permis d'élaborer de réelles politiques locales de l'habitat, avec une progression de la culture des élus et des collectivités sur ce sujet.

### **Arnaud HERVÉ, Responsable de la division Politique de l'habitat, DREAL Pays-de-la-Loire**

C'est effectivement le cas et je ne me retrouve pas du tout dans le portrait des services de l'État dressé précédemment. En Pays-de-la-Loire, le dialogue avec les délégataires est possible et plus ou moins fort entre les départements. Cela se concrétise au moment des évaluations par le type de dispositif choisi par les délégataires et les délégants : lorsque le partenariat est optimal, il est procédé à une évaluation en régie. Quand il est un peu moins fort, il est fait appel à un prestataire externe qui identifie les points forts et faibles de la délégation ainsi que les préconisations qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre. Globalement, les partenariats avec les délégataires se déroulent plutôt bien. La plupart du temps, l'agglomération centre et le département se suivent, surtout si le département a souhaité prendre la délégation. A chaque fois, la délégation de compétences en agglomération a favorisé un développement des politiques locales de

l'habitat. Lors du renouvellement des conventions, nous observons une vraie progression dans la qualité des PLH.

**Thierry FOUQUET**

La presse spécialisée a fait état d'un léger esclandre avec Nantes. Qu'en est-il ?

**Arnaud HERVÉ**

Il n'y a pas eu d'esclandre entre les services de l'État et Nantes Métropole. Il existait un problème lié à la capacité à s'entendre sur le niveau des objectifs sur le logement social, sachant que le développement de Nantes Métropole est si fort qu'il dépasse le niveau inscrit dans le PLH.

**Thierry FOUQUET**

Comment considérez-vous votre rôle aujourd'hui ? Quelles critiques pourriez-vous formuler sur le comportement de certains délégataires ?

**Arnaud HERVÉ**

Le rôle de l'État me semble tendre vers un État stratège et garant des grandes politiques comme le DALO. Pour y parvenir, les services de l'État ont développé des outils et évaluent les besoins en logement, tout en travaillant sur les flux. Par rapport aux délégataires, nous avons eu la chance de tomber au moment du lancement du plan de cohésion sociale et du plan de relance. Les Pays-de-la-Loire sont une région en fort développement économique, avec une forte attractivité. Les objectifs fixés ont été atteints, notamment sur le parc public avec une progression de 3 000 à 6 000 logements sociaux construits par an. Les délégations de compétences ont fortement contribué à renforcer la capacité des maîtrises d'ouvrage à réaliser cet effort.

S'agissant des points plus mitigés, il faut savoir que l'évaluation d'une délégation de compétences nécessite d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés, l'utilisation des crédits et l'efficacité des politiques de l'habitat développées. De même, il faut évaluer si l'outil des délégations de compétences est véritablement efficace dans ses procédures et sa gouvernance. Depuis deux ans, nous avons décidé de faire passer les évaluations de délégation de compétences devant le bureau du Comité régional de l'habitat (CRH). En effet, la comparaison avec un autre délégataire permet parfois de faire bouger les lignes.

**Thierry FOUQUET**

Que pensez-vous des critiques formulées au sujet des DREAL, considérées comme éloignées des préoccupations et des réalités quotidiennes ?

**Arnaud HERVÉ**

J'ai un écho inverse puisqu'il est également reproché à la DREAL de trop s'occuper des collectivités, au point que nous sommes parfois amenés à freiner certaines demandes. Ainsi, l'année dernière, nous avons souhaité travailler sur l'élaboration d'un SI pérenne sur les tensions du marché locatif social. D'un commun accord avec l'essentiel des participants, le champ d'observation était limité aux 133 EPCI de la région. Or, certains délégataires souhaitaient nous faire tendre vers des travaux à l'échelle de la commune, alors qu'une

programmation aussi fine n'est pas de notre ressort, mais plutôt de celui des agglomérations qui élaborent des PLH.

### Thierry FOUQUET

Jean-François Lapière, vous êtes dans une situation de délégation sur Grenoble, la « Métro » s'étant chargée également de l'instruction des dossiers. Vous expliquez que si la Communauté s'est donné les moyens de sa politique, l'État a quasiment disparu.

### Jean-François LAPIERE, Directeur Général d'ACTIS, Vice-Président de l'ARRA, l'Union Sociale pour l'habitat en Rhône-Alpes

En effet. À Grenoble, la problématique de l'habitat est intégralement prise en charge par la communauté d'agglomération. La délégation des crédits d'État a permis d'offrir un sentiment de pleine responsabilité des élus, notamment pour développer le logement social ou travailler sur le logement privé et les logiques de loyer. La présence de l'État est relativement modeste. Il reste une vraie interrogation au niveau du CRH à travers les moyens mis en place par l'État sur la politique du logement puisque si les collectivités locales sont monté en régime sur cette question, elles ont néanmoins des finances de plus en plus difficiles, ce qui génère des crispations. Il serait intéressant de savoir combien de CRH ont refusé de voter les propositions de l'État sur la subdélégation des crédits arrivés dans les régions et leur répartition chez les délégataires ou dans les départements.

### Thierry FOUQUET

Vous avez pointé le manque de cohérence de l'action puisque l'aide à la pierre semble être déconnectée d'une véritable politique de l'habitat.

### Jean-François LAPIERE

Le fait d'obtenir la délégation des crédits implique d'avoir certains documents, notamment un PLH. Lorsque le Préfet de région doit répartir son enveloppe, cela engendre des batailles assez féroces. Rhône-Alpes est un territoire en développement, avec des besoins reconnus par tous, mais qui ne figure toutefois pas dans les priorités absolues, comme l'Île-de-France ou PACA. Ce débat relatif à la manière de tirer sur les crédits se retrouve d'ailleurs entre les DDT et la DREAL. Il existe donc un problème de cohérence entre les documents puisque nous avons besoin d'outils pour obtenir la délégation, alors qu'il est difficile de préciser la quantité et le type de logements à l'intérieur de la délégation. Ainsi, l'agglomération grenobloise aurait besoin de construire du PLAI pour loger les ménages à revenus très modestes, mais elle ne dispose pas des moyens pour y parvenir.

### Thierry FOUQUET

Que pensez-vous du guide d'évaluation ?

### Jean-François LAPIERE

Il subsiste pour moi une interrogation. Grenoble doit être dans sa deuxième phase de convention. Or, en tant que bailleur et groupement de bailleurs, je n'ai pas vu passer l'évaluation. Je retrouve dans le guide une certaine frustration puisque les bailleurs sociaux ont été largement oubliés comme étant des partenaires très importants. Si l'évaluation concerne effectivement un premier cercle constitué de l'État et des délégataires, il ne faut pas oublier les associations régionales des bailleurs sociaux qui n'apparaissent pas dans ce guide. Par conséquent, je considère que ce guide ne devrait pas sortir en l'état et qu'un rappel du rôle des bailleurs sociaux dans la politique des aides à la pierre est indispensable.

## Débat avec la salle

---

### Alain RAMDANI, Directeur d'AREAL, l'ARHLM d'ALSACE

Le territoire alsacien est entièrement couvert par les délégations d'aide à la pierre et les opérateurs sociaux, à travers leur association régionale, se sont organisés pour collaborer avec les collectivités. L'association est force de proposition dans l'élaboration des politiques locales de l'habitat et des rencontres régulières ont lieu depuis 2006 pour faire le point sur de nombreux sujets liés à la production, au financement ou au foncier avec les collectivités. Cette démarche semble fonctionner puisque, depuis 2006, le niveau de construction du logement social n'a jamais été aussi élevé, notamment dans les zones d'emploi où cela est nécessaire et les communes SRU. Néanmoins, l'interrogation exprimée par Jean-François LAPIERE m'inquiète et je souhaiterais donc savoir si les opérateurs sociaux, à travers leur association régionale, seront sollicités dans l'évaluation de ces délégations ?

### Hélène DADOU, DHUP

Il paraît évident que l'évaluation nécessite d'associer l'ensemble des partenaires au niveau local.

### Geoffroy BUNETEL, Ernst & Young

Cet aspect a bien été pris en compte et ces acteurs sont clairement mentionnés dans le guide.

### Claire DELPECH, ADCF

La délégation est un outil au service des politiques locales de l'habitat. Pour rendre l'évaluation intelligente et efficace, il faut dépasser le cadre d'un simple reporting. Porter cette ambition nécessite de prendre acte du double changement culturel actuel : celui des collectivités locales, avec des politiques qui se bonifient et se développent, et celui de l'État, avec la nécessité d'adopter une posture d'écoute et de développement du dialogue au niveau local. L'évaluation de la délégation constitue-t-elle un moyen de contrôle du travail des collectivités locales ? Quelle est la légitimité de l'État à opérer ce contrôle ? L'outil doit être utilisé pour faire vivre le dialogue entre l'État et les collectivités, et non pas pour réaliser une simple évaluation quantitative. Peut-être faudrait-il le préciser dans un élément introductif du guide afin de mettre en exergue ce principe d'une évaluation coconstruite.

### Nicole PEU, Vice-Présidente de LAVAL Agglomération

En tant qu'élue locale, il faut aussi évoquer la mise en culture des élus. La complexité des problématiques relatives à l'habitat est considérable et nécessite une grande pédagogie auprès des élus communautaires.. Le Réseau des Acteurs de l'Habitat peut jouer un rôle important, car il existe peu d'instances de formation des élus locaux à une problématique aussi compliquée, qui dessine le paysage des territoires et de leurs communes.

### Arnaud HERVÉ, DREAL Pays de la Loire

En Pays de la Loire, les services de l'État ne se contentent pas d'un « reporting ». L'évaluation permet de procéder à une étude quantitative et qualitative qui donne lieu à des préconisations d'amélioration du processus de la délégation de compétences.

### Amale BENHIMA

L'évaluation doit justement permettre de sortir du face à face entre techniciens et dépasser le cadre du reporting quantitatif annuel. L'évaluation constitue un moment de formalisation, qui doit être porté à la connaissance du Conseil communautaire.

### Frédéric JULLIAN

Les délégataires demandent des moyens. Ils devraient pouvoir les obtenir à partir du moment où une évaluation valide la qualité du travail et que le délégataire démontre qu'il a encore des besoins à satisfaire, en s'engageant à financer une partie des objectifs. Or, l'Etat interdit parfois les délégataires à aller au-delà de ce qu'il est en capacité d'assumer au niveau de la subvention directe. Ainsi, alors que le PLH négocié par Tours Plus proposait 350 PLUS/PLAI par an – ce qui correspond à 20 % de l'offre nouvelle censée être réalisée sur un territoire dynamique – l'État a expliqué qu'il ne pouvait en subventionner seulement que 250. Les élus ont donc demandé à l'État d'agréer les 350 logements, Tours Plus se chargeant de compenser pour les 100 logements suivants. L'État a donc accepté le principe. Cependant, dès la deuxième année, il a indiqué que Tours Plus ne serait pas autorisé à agréer au-delà des 250 logements. Si le résultat de ce travail sur la démonstration des besoins aboutit à une incapacité à agir, cela engendrera de véritables difficultés.

### Dominique BELARGENT, l'Union sociale pour l'habitat

Dès lors qu'une intercommunalité veut aller au-delà, où se situe le point de blocage au niveau de l'État ? Est-il lié à un désaccord sur les besoins en logement ? Ou bien à des questions financières indirectes liées à l'exonération de la TFPB ou la TVA réduite ?

### Arnaud HERVÉ

Il s'agit en réalité d'une réponse réglementaire. Le Préfet de région reçoit une notification de la part de son ministre sur l'objectif de logements à réaliser sur son territoire de compétence et il n'a pas le droit de le dépasser. Sur certains territoires – comme Nantes Métropole – qui demandent davantage de logements, un travail sur ces questions est réalisé en programmation complémentaire ou en programmation glissante.

### Rémi TROCMÉ

Le travail entre les délégataires et la DREAL consiste à s'assurer de la consommation de l'intégralité des agréments et des subventions.

### Frédéric JULLIAN

Tours Plus milite pour que ces exercices d'évaluation puissent peser sur le mode de répartition de l'État à l'échelon central. Dans quelle mesure ces dispositifs d'évaluation coproduits entre l'État déléguant et la collectivité délégataire pourraient-ils permettre de rappeler certaines exigences à l'échelon central ?

### Jean-François LAPIERE

La mise en place de la délégation des aides à la pierre va obliger à davantage de rigueur sur certains exercices. Les PLH vont progresser en lien avec la délégation des aides à la pierre. Il faut s'attendre à des périodes de tension régulières sur ces sujets considérant que les PLH correspondent à une programmation à 6 ans, tandis que les délégations portent sur des durées longues et qu'il faudra analyser chaque année les moyens réels pouvant être mis en œuvre. Par ailleurs, il existe une nécessité de formalisation, car les associations de bailleurs et les associations régionales sont différentes. Enfin, l'outil SISAL a fait l'objet d'un véritable travail partenarial dès l'origine et il faut poursuivre dans cette voie, en s'interrogeant sur un accès plus complet des ARHLM et des organismes HLM aux informations.

### Mathieu PRZYBYLSKI, DHUP

L'accès des bailleurs à SISAL est lié à une problématique financière puisqu'il faut payer les coûts de licence. Les services de l'État ont avancé sur la mise en place du portail et la prochaine étape consistera à communiquer des données issues de SISAL.

### Manuel NARDIN

Comment évaluer la délégation des aides à la pierre sans évaluer la politique de l'habitat ? Quid de la place des ménages dans l'élaboration d'un PLH ? Il faudrait davantage partir de la situation des ménages pour déterminer les moyens à mettre en œuvre au service de cette politique. Comment évaluer une bonne politique de l'habitat au-delà d'un simple constat de la dépense des enveloppes financières ? Quelle valeur faut-il donner aux PLH ? Il est peut-être temps de s'interroger sur le véritable rôle de l'État. Enfin, l'élu doit être au cœur du dispositif et chacun doit garder à l'esprit que le « client » final est le ménage.

### Amale BENHIMA

Au sein du groupe national de travail sur l'évaluation des délégations des aides à la pierre, la question de la politique locale de l'habitat a occupé une large place. Certains membres souhaitaient restreindre l'évaluation à l'objet même de la délégation, tandis que d'autres préconisaient plus d'ouverture. Le guide a finalement abouti à un compromis puisqu'il correspond à une proposition de méthodologie avec des rappels incontournables sur l'exercice de la compétence habitat par un délégataire, mais également des questions ouvertes sur le DALO ou la rénovation urbaine, à apprécier au niveau local en fonction des territoires.

## Jean-François LAPIERE

La rédaction du guide est assez habile, car il me paraît impossible de dissocier l'évaluation de la délégation des aides à la pierre de l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit d'un compromis plutôt intéressant. Ainsi, la première question posée consiste à savoir si la convention est en cohérence avec la politique publique locale relative au logement. Néanmoins, c'est au moment de l'établissement de la délégation qu'il faut s'interroger à ce propos.

## Rémi TROCMÉ

Tous les départements n'ont pas une politique logement, mais certains s'investissent fortement sur ces questions, notamment parce qu'ils doivent gérer le PDALPD. Aujourd'hui, la communauté urbaine de Strasbourg est cosignataire du PDALPD avec l'État et le Conseil général du Bas-Rhin, avec des engagements de mise en cohérence par rapport à des objectifs de PLAI, de logements à loyer encadré ou de cofinancement d'une agence immobilière à vocation sociale. Ceci a permis d'avoir des cohérences globales qui se retrouvent dans le PDALPD comme dans le PDH.

## CONCLUSION

### Dominique BELARGENT, responsable du département des politiques territoriales de l'habitat, l'Union sociale pour l'habitat

Le Réseau des Acteurs de l'Habitat remercie les participants et les intervenants de cette journée pour leurs témoignages et les éclairages qu'ils ont pu apporter.

Le domaine du logement a été relativement protégé des différentes confusions contenues dans la réforme territoriale et dénoncées par Gérard MARCOU. Ainsi, bien que le logement soit une compétence partagée, il reste une compétence de l'État. Les craintes sur la spécialisation des compétences ou sur la limitation des financements croisés sont finalement sans objet puisque c'est l'État qui organise la mise en œuvre de la compétence logement sur les territoires, ainsi que le rôle que chaque acteur doit tenir dans ce cadre. Ce point paraît rassurant et il faut donc poursuivre dans cette voie de la compétence partagée.

Une unanimité semble émerger autour des progrès de l'intercommunalité que permet la réforme territoriale. Les politiques locales de l'habitat représentent l'une des principales compétences de l'intercommunalité. Les 400 extensions et 250 fusions prescrites par les SDCI créent un véritable chantier pour les collectivités territoriales et les acteurs de l'habitat sur la préparation de cette nouvelle étape.

Des interrogations ont été soulevées sur le rôle de l'État territorial. Les critiques exprimées ne s'adressent pas aux fonctionnaires, mais sont le signe d'un intérêt des acteurs pour le rôle de l'État. Cette question mérite donc d'être approfondie.

S'agissant de la délégation, le plan de cohésion sociale est un bon exemple de coproduction entre l'État, les collectivités locales et les acteurs de l'habitat. La réussite de la délégation des aides à la pierre est liée à l'association entre la montée en responsabilité des territoires sur la question de l'habitat que traduit la prise en main de la délégation et un plan de cohésion sociale qui offrait à l'ensemble des acteurs une vision pluriannuelle de ce qu'était prêt à faire l'État. Cette conjonction a participé aux progrès réalisés ces dernières années en matière d'habitat sur les territoires. Ainsi, dans les 10 propositions élaborées par le



monde HLM pour l'élection présidentielle, figure bien la mise en place d'un plan pluriannuel susceptible de re-donner une visibilité aux acteurs.

Enfin, pour ce qui relève de l'évaluation de la délégation, il faut souligner la mobilisation de la DHUP sur l'amélioration du système d'information qui doit permettre de répondre aux besoins d'une connaissance partagée en matière d'habitat. Il paraît utile d'avoir une évaluation des conventions qui ne s'articule pas exclusivement au périmètre un peu étroit de la délégation, mais qui puisse élargir son analyse à d'autres champs. Enfin, cette évaluation devrait être le moment privilégié pour dynamiser le partenariat autour de ces questions, entre le délégant et le délégataire, mais également avec les parties prenantes de ce mouvement de délégation, en particulier les bailleurs sociaux et les ARHLM qui les représentent.

## LES INTERVENANTS

**Daniel BEHAR**, Géographe, Professeur associé à l'IUP, Directeur d'Acadie

**Dominique BELARGENT**, Responsable du département des politiques territoriales de l'habitat, L'Union sociale pour l'habitat

**Amale BENHIMA**, Responsable du service habitat, DDTM du Nord

**Christophe BERNARD**, Secrétaire Général, Assemblée des Communautés de France

**Olivier BRACHET**, Vice-Président du Grand Lyon, en charge de la politique de l'habitat et du logement social

**Geoffroy BUNETEL**, Senior Manager, Ernst & Young

**Hélène DADOU**, Sous-directrice des politiques de l'habitat, DHUP

**Dominique DUJOLS**, Conseillère spéciale aux relations institutionnelles, l'Union Sociale pour l'Habitat

**Arnaud HERVÉ**, Responsable de la division politique de l'habitat, DREAL Pays-de-la-Loire

**Frédéric JULIAN**, Directeur du développement urbain, Communauté d'agglomération de Tours Plus

**Olivier LANDEL**, Délégué général de l'Association des Communautés urbaines de France

**Jean-François LAPIERE**, Directeur Général d'ACTIS, Vice-Président de l'ARRA, l'Union Sociale pour l'Habitat en Rhône-Alpes

**Gérard MARCOU**, Directeur du GRALE, Professeur à l'Université Paris-I, École de droit de la Sorbonne

**Manuel NARDIN**, Directeur du Pôle Projets de Territoire, Sémaphores

**Matthieu PRZYBYLSKI**, Adjoint du chef du bureau de la connaissance sur le logement et l'habitat, DHUP

**Rémi TROCMÉ**, Directeur-de l'Habitat, Conseil Général du Bas-Rhin

**Camille VIELHESCAZE**, Délégué général, Association des Maires Ville et Banlieue de France

## L'ANIMATION

**Thierry FOUQUET**, Journaliste

# réseau des acteurs de l'habitat



[contact@acteursdelhabitat.org](mailto:contact@acteursdelhabitat.org)  
[www.acteursdelhabitat.com](http://www.acteursdelhabitat.com)

