



# LES POLITIQUES DE L'HABITAT A L'EPREUVE DES REFORMES EN COURS

Journée d'échanges

Paris, le 4 février 2010

## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE</b>	<b>2</b>
<b>I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT</b>	<b>1</b>
<b>II. LES POLITIQUES DE L'HABITAT A L'EPREUVE DES REFORMES EN COURS</b>	<b>2</b>
<b>A. Fiscalité locale, budget logement : quels moyens demain pour les politiques de l'habitat ?</b>	<b>2</b>
1. La situation financière des collectivités locales en 2010 : évolution et perspective	2
2. Le budget Logement et le financement du logement social	4
<b>B. La réforme territoriale : quelle organisation, quelles compétences demain ?</b>	<b>6</b>
1. Le projet de loi de réforme territoriale : présentation et impact pour les acteurs	6
2. Le projet de loi de réforme territoriale : le point de vue de l'Assemblée des Départements de France	8
<b>C. L'impact des réformes sur les politiques locales de l'habitat : table ronde</b>	<b>9</b>
<b>III. LES ENJEUX METROPOLITAINS ET LA PLACE DE L'HABITAT EN L'ILE-DE-FRANCE</b>	<b>15</b>
<b>A. Revisiter les enjeux de l'habitat en Ile-de-France</b>	<b>15</b>
1. Changer de référentiel d'analyse	15
2. Se poser les bonnes questions	16
<b>B. La question de l'habitat et de sa gouvernance : quelles évolutions ? Table ronde</b>	<b>16</b>
<b>IV. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT</b>	<b>23</b>
<b>LES INTERVENANTS</b>	<b>24</b>
<b>L'ANIMATION</b>	<b>24</b>

## I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

**Emmanuel HEYRAUD, Association des Maires de Grandes Villes de France**

Je souhaite la bienvenue à tous les participants à cette journée d'échanges du Réseau des Acteurs de l'Habitat intitulée « Quoi de neuf, acteurs : les politiques locales à l'épreuve des réformes en cours ». Le Réseau est composé de plusieurs membres : l'Assemblée des Communautés de France, l'Assemblée des Départements de France, l'Association des Maires des Grandes Villes de France, l'Association des Communautés Urbaines de France, l'Union sociale pour l'habitat, la Fédération Nationale des Associations Régionales Hlm, la Caisse des Dépôts et Consignations, l'Association Ville et Banlieues et la Fédération des Maires de Villes Moyennes. Cette journée sera dédiée à l'actualité des politiques de l'habitat, très importante aujourd'hui au regard des projets de lois qui sont en cours de discussion sur la gouvernance territoriale, la réforme du Grand Paris, les orientations budgétaires en matière de logement.

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

Cette journée est organisée grâce au soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations qui nous accueille et que nous remercions au nom de l'ensemble des membres du Réseau. Comme vous le savez, ces journées font appel à des contributions d'experts, de chercheurs, d'élus, d'opérateurs. Mais la qualité des débats repose aussi sur les contributions que l'ensemble des participants souhaitera faire partager. Par ailleurs, je signale que le site Internet du Réseau des Acteurs de l'Habitat est à votre disposition : vous y trouverez l'actualité des activités du Réseau, des documents de synthèse des rencontres, les expériences présentées lors de nos rencontres.

**La présente synthèse et les présentations qui ont servi de support aux différentes interventions sont disponibles sur le site du Réseau des acteurs de l'habitat :**

<http://acteursdelhabitat.com/spip.php?article279>

## II. LES POLITIQUES DE L'HABITAT A L'EPREUVE DES REFORMES EN COURS

### A. Fiscalité locale, budget logement : quels moyens demain pour les politiques de l'habitat ?

#### 1. La situation financière des collectivités locales en 2010 : évolution et perspective

Claire DELPECH, Assemblée des Communautés de France

Pour répondre à la question qui nous est posée quant aux moyens dévolus aux politiques de l'habitat, il semble nécessaire de bien analyser au préalable la situation financière actuelle des collectivités locales, de connaître leurs perspectives d'évolution et de comprendre en quoi les réformes législatives en cours peuvent l'impacter.

##### a) La situation financière des collectivités en 2010

La situation financière des collectivités est aujourd'hui globalement saine. Mais les tensions qui pèsent de plus en plus sur le budget des collectivités sont autant de facteurs de risques.

Sur l'année qui vient de s'écouler, on constate en moyenne une croissance soutenue des charges de 5,3 %. Cette croissance s'explique par des domaines d'intervention des collectivités de plus en plus nombreux et de plus en plus diversifiés et par le poids des normes à respecter. Nous savons que l'État opère de nombreux transferts de compétences dans des conditions de compensation qui ne sont pas toujours au rendez-vous et que la progression de la carte de l'intercommunalité s'accompagne également de nouvelles compétences. Aujourd'hui, au regard de tous ces éléments, les charges des collectivités locales (et notamment en termes de personnel et d'endettement) prennent un caractère structurel.

Les départements sont vraisemblablement les plus exposés à la dégradation du climat économique. En parallèle de la forte hausse des dépenses sociales (elles représentent 50 % de leurs dépenses avec l'Allocation Personnalisée d'Autonomie, le RSA en substitution du RMI) dans un contexte de reprise du chômage, les recettes des départements sont vulnérables : ils ont subi à la fois un retournement des droits de mutation depuis 2 ans (moins de 2 Mds € sur une recette de 7 Mds €) et un moindre rendement de la TIPP.

Le contexte économique dégradé tire ainsi la progression des ressources des collectivités vers le bas. Les ressources des collectivités sont de plus très exposées aux réformes en cours, et notamment la réforme fiscale.

Par ailleurs, les contribuables ont déjà été fortement sollicités au cours des dernières années que ce soit dans le cadre de la hausse des impôts locaux ou de la hausse des fiscalités dédiées (versement transport, déchets ménagers). Enfin, le déficit de l'État pèse dans les relations avec les collectivités locales, notamment avec la faible indexation des dotations, des retraits de la part de l'État sur un certain nombre de lignes d'investissement, ou encore le « détournement » de certains financements dédiés (1%, vente Hlm telle qu'elle se profile dans les annonces du Ministre).

En synthèse, nous pouvons dire que l'ensemble du système de financement des collectivités locales est extrêmement perturbé soit par la situation économique peu favorable, soit par un système de réforme qui offre peu de visibilité à court et moyen termes. Avec des dépenses qui progressent de façon importante et des recettes qui progressent de façon moindre, le niveau d'épargne qui est la véritable marge de manœuvre des collectivités locales se dégrade même s'il reste élevé.

## **b) Les perspectives d'évolution et les effets attendus des réformes**

La réforme de la taxe professionnelle poursuivait plusieurs objectifs : alléger le secteur industriel fortement contributeur, mieux répartir la charge fiscale entre les contribuables, alléger le budget de l'État qui finançait de plus en plus de dégrèvements. Quand on regarde la réforme de la taxe professionnelle telle qu'elle est présentée, il s'agit en réalité de deux réformes.

Une première réforme concerne la modernisation de l'assiette fiscale : on passe d'une assiette centrée sur le secteur industriel et les immobilisations à une assiette plus axée sur le secteur tertiaire et la valeur ajoutée. Une seconde réforme concerne une relative spécialisation fiscale des trois niveaux de collectivités : les régions, les départements, le bloc communal.

La réforme de la taxe professionnelle aura de nombreuses implications pour les collectivités :

- Une modification de la géographie fiscale dont les perdants seront les territoires industriels et les gagnants les collectivités dont le développement résidentiel est important ; cela peut incliner au renforcement des stratégies foncières des collectivités,
- Une diversification du panier fiscal des collectivités avec l'apparition de nouvelles ressources (telles que l'imposition sur les grandes entreprises de réseau, une taxe sur les surfaces commerciales), mais qui seront inégalement réparties sur le territoire et dont il est difficile de prévoir l'évolution ;
- Un lien entre les entreprises et les territoires qui en ressort considérablement atténué (on peut supposer que les communautés auront un intérêt moindre à accueillir des activités, en particulier industrielles ou consommatrices d'espace) ;
- Une nouvelle fiscalité sur les ménages pour les communautés jusqu'alors centrée sur la taxe professionnelle unique et qui de fait va faire du ménage l'interlocuteur fiscal quasi-unique du bloc local, communauté-commune.

Quant à la réforme territoriale, plusieurs exposés vont l'aborder. Cette réforme qui envisage une réorganisation des compétences et une remise en cause de la clause générale de compétences aura-t-elle des conséquences sur la réorganisation des financements ? Si tel est le cas, comment s'articuleront réformes fiscale et territoriale ? Un effet positif concerne le renforcement de l'intercommunalité et la création des

métropoles. Il s'agit à présent d'être attentif aux évolutions annoncées, notamment la révision des valeurs locatives et la refonte des mécanismes de solidarité et de péréquation.

### c) Les implications pour les politiques locales de l'habitat

Les collectivités locales sont des acteurs majeurs de l'investissement public, même en période de déprise économique ; elles représentent 11% du PIB et 73% de l'investissement public. La dépense pour le logement, même si elle connaît une progression continue, n'est pas encore un investissement dominant pour les collectivités. Cette dépense est très variable d'une collectivité à l'autre et il est très difficile aujourd'hui d'établir un chiffrage précis de l'implication financière des collectivités dans les politiques locales de l'habitat. Cette difficulté d'établir un chiffrage précis sera vraisemblablement un handicap dans la négociation avec les partenaires, notamment l'État.

Les budgets relatifs à l'habitat des collectivités sont donc bien fragilisés par le contexte économique et, pour certains territoires, par les réformes en cours. Il est possible que cela conduise à accroître la compétition entre les territoires (entre zones tendues et non tendues, entre niveaux de collectivités), ou du moins à faire en sorte que certaines collectivités se recentrent sur leurs compétences « cœur de métier » au détriment du logement.

## 2. Le budget Logement et le financement du logement social

### Michel AMZALLAG, L'Union sociale pour l'habitat

On peut observer trois tendances générales sur les conditions de financement du logement aidé : la contraction des crédits budgétaires affectés au logement, le maintien du volume des aides à personne, l'augmentation des aides fiscales en volume et comme moyen d'intervention de l'État pour la production de logements.

### a) Le budget Logement issu de la loi de finances

D'une façon générale, les crédits de la mission Ville et Logement ont connu une érosion entre 2009 et 2010, et cette tendance devrait se poursuivre en 2011. Qu'en est-il précisément de chacune des contributions ?

Concernant les aides à la personne, la contribution de l'État s'élève à 5 370 M€, en augmentation de 425 M€. Cette contribution est une subvention qui permet d'équilibrer le financement des aides à la personne compte tenu des contributions du Fonds National des Prestations Familiales et des cotisations versées par les entreprises au Fonds National d'aide au logement. Si la contribution de l'État augmente, c'est pour tenir compte de la hausse du nombre de bénéficiaires et de la stagnation des revenus. On peut donc se féliciter de l'évolution de la contribution, les aides à la personne étant fortement re-distributives. Cependant, elle intervient après une période assez longue de sous-actualisation pendant laquelle les aides ont perdu de leur efficacité : aujourd'hui, 75 % des bénéficiaires versent un loyer supérieur au plafond du barème des aides.

Concernant la prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes dont la principale action financée est l'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, on constate une baisse de 1,5 % entre 2009 et 2010.

Le budget de la politique de la ville connaît une érosion plus forte, avec une baisse de près de 7%. Les 717 M€ alloués financent les actions de l'ACSé, les compensations de l'exonération de charges sociales pour les entreprises installées en ZFU et ZRU. Le financement de la rénovation urbaine est désormais assuré par ailleurs par le 1 % Logement à hauteur de 770 M€ par an, le 1% étant également sollicité pour financer le budget de l'ANAH.

Par ailleurs, il faut noter que les dispositions relatives à l'accession telle que la prolongation du prêt à taux zéro jusqu'en 2012 et celle du doublement de ce prêt jusqu'au 30 juin 2010 ont été actés. Quant aux aides fiscales pour les logements respectant la norme BBC, la déductibilité des intérêts d'emprunt est progressivement réduite pour les logements neufs qui ne répondent pas à cette norme.

## **b) Le financement du logement locatif social**

2009 aura été la dernière année du volet Logement du plan de cohésion sociale avec 120 000 logements financés, en hausse constante par rapport aux années précédentes : les organismes et les collectivités se sont mobilisés pour assurer cette progression. Cependant l'objectif pour 2010 est revu quelque peu à la baisse.

Quelles vont être alors les conditions de financement du logement locatif social en 2010 ? Au titre du projet de loi de finances, le montant disponible pour financer 78 000 logements PLUS et PLAI, c'est-à-dire le même niveau qu'en 2008, passe de 550 M€ à 480 M€. Heureusement, le plan de relance avec ses propres objectifs de production supplémentaire de 15 000 logements apporte un montant moyen de subventions plus élevé qui permet d'améliorer le volume des enveloppes mises à disposition dans le cadre de la programmation et de la délégation de compétence. Quoi qu'il en soit, il n'est pas possible de servir des montants unitaires très importants et l'exercice de programmation pour 2010 se fait dans des conditions extrêmement contraintes (1000 € de subventions unitaires sur le PLUS et un montant différencié pour les PLAI en fonction des territoires et de la pression de la demande). Pour 2011, sans plan de relance, il faudra s'attendre à une érosion supplémentaire de la ligne fongible et à une baisse des objectifs de production.

Il s'agit enfin, dans le cadre du financement du logement social, de prendre en considération le montant des aides fiscales sur impôts d'Etat, qui elles, sont en augmentation d'année en année : environ 1 Md € par an. Et si l'on regarde l'évolution du montant des aides publiques en pourcentage du PIB, force est de constater que l'ensemble des aides à la production connaît une évolution positive depuis les cinq dernières années, notamment grâce aux effets des aides fiscales.

## B. La réforme territoriale : quelle organisation, quelles compétences demain ?

---

### 1. Le projet de loi de réforme territoriale : présentation et impact pour les acteurs

Olivier LANDEL, Association des Communautés Urbaines de France

Les travaux sur le projet de réforme territoriale ont débuté après le dépôt d'une loi en octobre 2009. Deux autres projets sont étudiés : sur le mode d'élection des conseillers territoriaux et des conseillers communautaires, sur les compétences des différentes collectivités locales. Cette évolution législative est le fruit d'une longue évolution en matière de décentralisation depuis les lois de 1982 jusqu'au rapport remis par le Premier Ministre Édouard Balladur en 2008. Les propositions du comité Balladur fixaient trois principes que reprend à son compte l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) :

- L'agglomération est le niveau essentiel de l'organisation territoriale, sans nier la nécessité de la présence des communes ;
- Les acteurs locaux restent libres de s'organiser sur leur territoire et l'État ne doit pas imposer de modèle unique d'organisation ;
- La liberté donnée aux acteurs locaux doit toutefois être encadrée dans un souci constant d'une meilleure efficacité de l'action publique.

Le projet de loi affiche une triple ambition :

- Simplifier et clarifier le paysage institutionnel ;
- Supprimer les structures obsolètes ou redondantes et achever les regroupements nécessaires ;
- Clarifier l'exercice des compétences entre les différents niveaux d'administration locale.

Cette ambition se décline en quatre objectifs :

- Réorganiser les collectivités autour de 2 pôles (département et région / commune et communauté) ;
- Achever la couverture intercommunale du territoire ;
- Créer des métropoles pour les grandes agglomérations ;
- Clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités et encadrer la pratique des cofinancements.

### a) La désignation des conseillers communautaires

Le chapitre du projet de loi ayant fait l'objet de nombreux débats concerne les conseillers territoriaux. Selon le projet, un même élu siégera à la fois au conseil général et au conseil régional. Compte tenu du mode de désignation prévu de ses conseillers territoriaux, il existe un risque de « cantonalisation » de la région puisque les conseillers seront désignés à 80% parmi les conseillers généraux. Si cela se vérifie, le fait urbain risque de ne pas être correctement appréhendé au profit de comportements plus « localistes ».

Un autre point abordé par le projet de loi concerne l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, délégués des communes au sein des conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre. Dès les prochaines élections municipales en 2014, les électeurs voteront à la fois pour les élus municipaux et les conseillers communautaires avec un même bulletin. Si l'élection au suffrage universel direct s'impose désormais, il demeure des points de vue divergents sur les modalités de désignation : fallait-il créer un échelon intercommunal qui déléguerait les compétences à la commune, fallait-il rester sur une dynamique où la commune est le point de départ de la construction intercommunale ?

### b) Les métropoles et les pôles métropolitains

Après qu'ait été proposé, dans le rapport Balladur, la constitution de métropoles qui absorberaient l'ensemble des communes et les compétences du département, les métropoles telles qu'elles apparaissent dans le projet de loi sont des communautés urbaines renforcées selon un modèle très intégré. Les métropoles seront donc de création volontaire de la part des communes membres et devront regrouper a minima 450 000 habitants (seuil qui serait identique pour les communautés urbaines) Leurs compétences seront celles des communautés urbaines, auxquels il s'agit d'ajouter la compétence en matière de routes départementales, de transports scolaires, d'urbanisme (sauf la signature des permis de construire remise en cause au Sénat). Les métropoles pourront également signer des conventions avec les départements et la région pour exercer certaines de leurs compétences en matière économique et sociale, disposition qui existait déjà mais qui est renforcée. Initialement, le projet de loi prévoyait que les métropoles disposent de la fiscalité locale directe, mais cette disposition a été supprimée lors du passage au Sénat.

En matière d'habitat, il n'y a pas de réelles nouveautés. La métropole sera, comme la communauté urbaine, le chef de file en matière d'aménagement de l'espace communautaire, de politique locale de l'habitat et de politique de la ville. Elle fera donc référence pour l'élaboration des documents de planification et d'urbanisme (SCOT, PLU, ZAC, réserves foncières), de PLH, de politique du logement (depuis les aides financières, les actions en faveur des plus démunis, aux actions d'amélioration du parc immobilier bâti et de résorption de l'habitat insalubre), de développement local et d'insertion. De plus, la notion d'intérêt communautaire dans l'ensemble de ces domaines a été supprimée de la rédaction du projet de loi, ce qui signifie que la Métropole exerce la totalité de la compétence.

Le projet de loi introduit enfin une nouvelle structure destinée à favoriser la coopération entre territoires urbains : le pôle métropolitain. En l'état actuel du projet de loi, le pôle métropolitain est un syndicat mixte regroupant des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants dont l'un des EPCI doit comporter plus de 150 000 habitants. Avec cette nouvelle structure, des EPCI peuvent organiser entre eux à une échelle urbaine plus large un certain nombre de compétences qu'ils auraient définies comme étant d'intérêt métropolitain. Il peut s'agir de compétence en matière de développement économique, écologique,

éducatif et universitaire, en matière de promotion de l'innovation, de la culture, d'aménagement de l'espace, de développement des infrastructures et des services de transport. Le pôle métropolitain peut faire progresser la coordination des politiques d'urbanisme ou d'habitat à une échelle plus large que les actuelles communautés.

**c) Développement et simplification de l'intercommunalité**

D'ici 2014, toute commune devra appartenir à une intercommunalité. Tel est l'objectif fixé par le projet de loi. Pour y parvenir, un calendrier est proposé. Avant la fin de l'année 2011, les préfets proposeront un schéma départemental de coopération intercommunale concerté avec les communes. Ils disposeront pendant les deux années suivantes de pouvoir pour faciliter sa mise en œuvre et la création de l'intercommunalité. Les débats continuent au sein des assemblées sur les pouvoirs accordés aux préfets en matière d'organisation intercommunale.

**d) A venir : la loi sur les compétences des collectivités**

Le texte législatif sur les compétences qui devrait suivre celui consacré à la réforme territoriale (vers juin 2011) s'appuiera sur un certain nombre de propositions d'ores et déjà inscrites dans le projet de loi. Sont ainsi définies des compétences dites exclusives attribuées aux départements et aux régions. Mais le projet reconnaît toutefois la capacité d'initiative justifiée par l'intérêt local. Le projet de loi introduit enfin la possibilité d'exercer une compétence partagée entre plusieurs collectivités dès lors qu'un chef de file aura été désigné et une convention passée.

Sur la compétence Habitat, l'ACUF a décidé de remettre en chantier une réflexion, comme celle de 2002 qui avait abouti à la délégation des aides à la pierre, mais qui s'étiolle aujourd'hui. Il s'agira d'étudier quels pourraient être les contours d'une réelle prise de compétences en matière d'habitat.

Avec tout ce dispositif législatif qui va impacter l'organisation territoriale, de grands chantiers se sont ouverts en matière de définition des niveaux pertinents de décision locale pour demain, en matière de mutualisation des moyens, de simplification du paysage (versus la contractualisation), et bien sûr de capacité financière des collectivités locales au regard des compétences qui leur incombent.

## **2. Le projet de loi de réforme territoriale : le point de vue de l'Assemblée des Départements de France**

### **Augustin ROSSI, Assemblée des Départements de France**

Comme l'a très justement rappelé Claire Delpech, les départements connaissent une situation délicate quant à l'état de leurs finances : baisse des recettes, augmentation des dépenses liées aux prestations sociales, dans un contexte de suppression de la taxe professionnelle qui réduira l'autonomie fiscale des collectivités. La

réforme territoriale qui se profile dans ce contexte suscite des interrogations. Quelle est justement la position de l'Assemblée des Départements de France (ADF) sur cette réforme ?

Concernant les conseillers territoriaux, l'ADF estime que cette mesure introduira la disparition des élus de proximité tel que peut l'incarner le conseiller général. L'ADF est inquiète sur la capacité qu'auront demain les départements à soutenir les communes les plus vulnérables qui, tout en gardant la clause de compétence générale, n'auront plus les moyens de l'exercer. Concernant les métropoles, la possibilité d'instaurer un espace de dialogue avec les départements va dans le bon sens.

En matière d'habitat, le département est un acteur important depuis l'acte 2 de la décentralisation avec les lois de 2004 que les projets de lois actuels veulent remettre en question. Force est de constater que le département est un maillon essentiel de la politique de l'habitat et du logement depuis que la loi lui a permis de s'emparer de nouvelles compétences : mise en place de PDH, constitution de schémas départementaux médico-sociaux, transfert du FSL, délégation des aides à la pierre. On estime que les départements investissent entre 1,2 Md € et 1,5 Md € en faveur de la politique du logement au sens large. Une récente étude conduite par l'ADF et l'ANIL a démontré que les départements ont également su diversifier leurs interventions à chaque fois que cela était nécessaire : intervention sur le foncier, l'accession à la propriété, pour citer quelques exemples. Quel sera l'avenir des politiques départementales du logement ? Pourront-ils, dans le cadre de l'éventuelle suppression de la clause générale de compétences, continuer à développer une politique de l'habitat comme ils le font aujourd'hui ? On observe déjà une réorientation des politiques en fonction des publics dont les Conseils généraux ont la charge (personnes âgées, publics en insertion, personnes handicapées..). Il est difficile de se prononcer, mais le scénario d'un éventuel retrait semble peu imaginable au regard des besoins croissants auxquels nous devons faire face.

## C. L'impact des réformes sur les politiques locales de l'habitat : table ronde

---

**Jean-Philippe BROUHANT, Professeur de droit à la Sorbonne (GRIDAUH), animateur de la table ronde**

La première partie de cette table ronde porte sur la réforme territoriale et ses conséquences en matière d'habitat, en abordant à la fois les objectifs poursuivis du projet de loi, les impacts sur les politiques de l'habitat et les compétences des acteurs. Lors d'un discours prononcé à Saint-Dizier en octobre 2009, le Président de la République justifiait la réforme territoriale par la maîtrise de la dépense publique locale de la façon suivante : « Prétendre que les collectivités territoriales ne doivent pas contribuer à la réduction de notre dépense publique et de nos déficits alors que l'Etat s'endette (...) et qu'elles peuvent continuer indépendamment de tout transfert de compétences à créer plus d'emplois publics que l'Etat n'en supprime, ce serait un déni de la réalité, une fuite devant nos responsabilités communes ». Le Président précisait également que la réforme devait intervenir pour mettre fin à la « confusion des compétences » et à ses méfaits. Que pensent nos participants à cette table ronde de la justification apportée par le Président de la République ? Quels sont les maux de la décentralisation, si maux il y a ? En quoi la réforme telle qu'elle se présente, répond à ces objectifs de réduction des déficits et de clarification des compétences ?

### Thierry REPENTIN, Sénateur de Savoie, Président de L'Union sociale pour l'habitat

Je ne pense pas qu'il y ait de doublons en matière de politique de l'habitat - et je m'en tiendrai volontairement à ce sujet - qui justifierait une réforme des collectivités territoriales sur ce point. J'ai même la conviction que si nous supprimions le « millefeuilles », nous mettrions à mal les politiques de l'habitat dans

notre pays, car c'est la capacité d'initiative et le volontarisme de tous les acteurs (communes, intercommunalités, départements, régions) qui permet de produire et de réhabiliter du logement. Sans doute que tout cela reste peu lisible pour les citoyens. Mais est-ce sur cela que nous serons évalués ? Je pense plutôt que nos concitoyens nous attendent sur notre capacité à trouver des solutions. Pour ma part, je considère que la réforme des conseillers communautaires ne va pas assez loin en matière d'élection au suffrage universel. Le fait de mutualiser l'élection des conseillers municipaux et intercommunaux ne va pas permettre de faire avancer substantiellement la discussion sur le projet intercommunal. De même, la réforme ne contient pas d'ouverture en faveur de l'équilibre social de l'habitat. A ce titre, je ne peux ainsi que regretter que l'habitat soit le grand absent du projet sur le Grand Paris dans une région où les besoins en logement abordables sont immenses. En revanche, la mise en cohérence des documents d'urbanisme et de planification (SCOT, PLH, PLU) qui arrivera avec le vote de la loi Grenelle 2 est un élément fondamental qui va obliger les élus à avoir une approche complète et intégrée de l'habitat.

### Didier MARIE, Président du Conseil Général de Seine Maritime

Avant toute réforme, il semble nécessaire de faire partager le diagnostic qui la justifie. Or, nous sommes nombreux à ne pas partager le diagnostic qui a été fait. La dette publique, contrairement à ce que pourrait laisser supposer la citation du discours du Président de la République, est due pour moins de 10% aux collectivités locales quand l'État y contribue à plus de 80%. Lorsque les collectivités s'endettent, c'est pour garantir leur place d'investisseur public civil à hauteur de 73%. On parle aussi de confusion des compétences : mais moins de 10% du budget consolidé des collectivités se chevauchent dans des financements croisés. Quel sera alors le rôle des départements demain en matière de politique de l'habitat ? Je suis personnellement favorable à ce que l'intercommunalité ait cette compétence renforcée. Mais avec des responsabilités en matière d'aménagement du territoire, de solidarité pour lutter contre l'exclusion, le département doit continuer à avoir une vision globale en matière d'habitat et de logement pour accompagner l'ensemble des territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux.

### Stéphane CARASSOU, adjoint au Maire de Toulouse, Président de la Commission Habitat et cohésion sociale du Grand Toulouse

Les propos qui ont été tenus par le Président de la République lors de son discours à Saint-Dizier sont l'expression d'un mépris de la réalité de la situation financière, de l'action des élus sur le territoire et de la démocratie locale de proximité, et des électeurs à qui l'on explique que leurs élus coûtent trop cher. Il s'agit donc d'une remise en cause fondamentale de la décentralisation et la méthode mise en œuvre démontre qu'il y a une absence volontaire de débat. La réforme territoriale qui s'annonce contient toutefois des éléments positifs sur lesquels il s'agit d'insister. Il s'agit tout d'abord de poursuivre la montée en puissance de l'intercommunalité. Il s'agit ensuite de poser la question de la pertinence des territoires et du périmètre des intercommunalités pour construire une vraie cohérence territoriale. Quant aux pôles métropolitains, ils constituent véritablement une innovation, notamment pour avancer sur la politique de l'habitat pour aboutir à un véritable partage de la stratégie. En la matière, il faudra se poser rapidement la question du pilote, du chef de file dont la logique voudrait qu'il se situe au plus près du territoire, donc au niveau de l'intercommunalité.

### Etienne CREPON, directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, MEEDM

Nous souffrons d'une sédimentation administrative avec l'accumulation de documents de planification à des échelles qui ne sont pas toujours pertinentes. Et nous avons un travail important, initié dans la Loi de Mobilisation pour le Logement, d'harmonisation de l'ensemble des documents de planification territoriale dans une logique de fusion du PLH, du PDU et du PLU pour les faire évoluer vers une vision réellement intercommunale. De la même manière, nous devons avoir à l'échelle du bassin de vie un document de cadrage que sera le SCOT.

### Jean-Philippe BROUHANT

Le projet de réforme territoriale annonce un certain nombre de principes qui devront aboutir à une nouvelle répartition des compétences. Depuis la révision constitutionnelle en 2003, un certain nombre de principes s'impose au législateur en matière de répartition des compétences : principe de subsidiarité, principe d'absence de hiérarchie entre les collectivités territoriales, principe de désignation d'une collectivité « chef de file » chargée de mettre en harmonie les politiques et l'exercice des compétences. Aussi, le législateur ne pourra pas ignorer d'autres évolutions législatives importantes qui se dessinent avec les lois Grenelle, ni les nouveaux modes de répartition des compétences issues des lois de décentralisation de 2004. Quel est aujourd'hui l'état de répartition des compétences ? Quelles seraient les lignes d'évolution souhaitables ? Faut-il se diriger vers une décentralisation de la politique de l'habitat ?

### Thierry REPENTIN

Le point important est de s'assurer que l'État sera demain en capacité de déléguer de façon sonnante et trébuchante aux collectivités territoriales volontaristes, que ce soit à l'échelon intercommunal ou départemental qui sont aujourd'hui les deux échelons de délégation des aides à la pierre, mais aussi en accompagnement des régions. Délégation de compétences, d'accord, mais délégation également des aides financières. Si la réforme a pour but de favoriser le processus décisionnel et une meilleure lisibilité pour nos concitoyens, cela ne suffira pas. En tant que président de L'Union sociale pour l'habitat, je considère que le « millefeuille » a du bon : c'est parce que nous avons autour de la table des représentants qui partagent une même vision d'une politique locale de l'habitat que nous avons encore la perspective de construire pour demain. À ce titre, il faut rendre hommage aux collectivités locales qui sont les principales responsables d'une programmation exceptionnelle en 2009. En 10 ans, alors que le coût du logement a été surenchéri, la part des collectivités locales dans le financement du logement social est passée de 2% à 8%. En même temps, la part des subventions apportées par l'État a été divisée par deux. Lorsque les collectivités locales vont comprendre qu'est en train de se mettre en place une stratégie où le financement de nouveaux logements devra être trouvé sur une ingénierie financière nouvelle issue par exemple de la vente d'une partie du patrimoine, c'est le lien de proximité qui s'est construit avec elles qui risque d'être compromis ou rompu. La Communauté d'Agglomération de Chambéry Métropole vient de prendre la décision de ne plus garantir les emprunts des organismes qui produisent du logement social sur son territoire, et de ne plus apporter de subventions à la construction, s'il n'existe pas de convention qui engage le bailleur à ne pas vendre son patrimoine, sauf si un accord a été trouvé avec la collectivité locale pour réinjecter le produit de la vente sur le territoire. Le Conseil général s'apprête à faire de même. Cet exemple montre que la politique du logement est donc bien assise sur la confiance entre les élus et les organismes sur un territoire. Si l'État venait à rompre ce lien, il serait amené à gérer une crise du logement qui serait le fruit de solutions trop simplistes.

### Didier MARIE

On a besoin de continuer à construire plus de logements, on a besoin de plus de service public. Dans le département de la Seine-Maritime, la demande de logements a augmenté de 11% : on a plus de 35 000 demandes annuelles dont 13 000 correspondent à des besoins immédiats à satisfaire. Pour y répondre, il faudra des moyens et nous sommes inquiets de l'évolution de l'engagement de l'Etat. Pour pallier ce désengagement, les collectivités territoriales, qui ont vu leur participation augmenter dans le financement du logement social de 2% à 8%, ont besoin de nouer des partenariats car aucune d'entre elles ne pourra assumer seule le développement de l'offre de logement social. Pour autant, le département s'engage de plus en plus en faveur du logement et des plus démunis. Entre 2004 et 2009, les fonds consacrés au FSL sont passés de 2,4 M€ à 9 M€ dans la Seine-Maritime. En dehors de ses compétences obligatoires, le département s'engage pour la garantie d'emprunt. Actuellement, elle a un encours de garantie d'emprunt de 654 M€ et a garanti sur la seule année 2009, 49 M€ auprès des organismes Hlm. Si demain cela nous est interdit ou si nos capacités financières ne nous le permettent plus, qu'advient-il ? De même, que deviendront les organismes dont les départements sont les collectivités de rattachement ?

### Stéphane CARASSOU

Si le projet de loi n'est pas encore voté, on sent bien qu'il correspond à une volonté politique de procéder à un transfert de charges vers les collectivités et de faire assumer par d'autres acteurs un certain nombre de services devenus profitables en en faisant des services marchands. Ce raisonnement peut s'appliquer au logement. La question des ressources est donc centrale pour permettre aux collectivités d'assurer toute une série de missions et de services qui pourraient être impactés par l'assèchement des moyens. Cependant, la réduction des capacités financières, additionnée aux exigences que l'Etat met en œuvre, ne permet plus d'avoir dans les territoires, une véritable politique de l'habitat qui lutte contre la ségrégation. Considérant que la politique du logement est une politique partagée avec l'Etat et les collectivités, l'Etat qui a de nombreuses fois tenté de prendre la main, devrait laisser les collectivités conduire leur stratégie et piloter la politique du logement. La question de la délégation est fondamentale, mais elle ne doit pas faire oublier à l'Etat qu'il a un devoir d'égalité au niveau national.

### Etienne CREPON

L'Etat est le garant du droit au logement opposable et a un rôle incontournable dans les politiques locales de l'habitat et leur mise en œuvre. Mais bien évidemment, la mise en œuvre ne pourra se faire sans un partenariat avec les acteurs, dont les collectivités locales et les opérateurs. Et ce partenariat a porté ses fruits puisque les acteurs ont construit en six ans 485 000 logements au titre du plan de cohésion sociale, permettant ainsi de rattraper une partie du retard des années précédentes. A présent, si certains territoires commencent à voir apparaître une vacance dans le parc Hlm, il s'agit de cibler les secteurs où les efforts doivent être plus soutenus du fait de l'existence d'une forte tension sur les marchés. Telle est la volonté du gouvernement. En terme d'aides budgétaires, l'Etat va consacrer pour 2010 un effort de 630 M€ en comptant les enveloppes issues du plan de relance. A cela, il faudra rajouter les différentes formes d'aides comme l'exonération de TFPB ou l'avantage de taux du prêt sur Livret A. Ainsi, le cumul des aides de l'Etat représente une somme de 39 000 € par logement en moyenne.

**Jean-Claude NEMERY, Président du conseil scientifique du Groupe de recherches sur l'administration locale en Europe, CNRS**

On ne peut pas traiter de la question foncière, de politique de l'habitat, de logement sans faire l'effort d'avoir une vision prospective. Or, nous sommes en présence d'une réforme dont les conséquences en matière de compétences, sont totalement méconnues. Il y a là un risque sérieux pour notre pays de se trouver dans une situation déséquilibrée en allant à contresens de ce que l'on observe chez nos voisins européens, qui soit

dit en passant, n'ont pas moins de structures administratives que nous en avons en France. La réforme marque aussi la fin des financements croisés et d'un modèle de politiques contractuelles entre collectivités. Or, s'il y a un domaine en Europe dans lequel la France était écoutée, c'est bien en matière de contrats entre les collectivités et l'Etat. Si la spécialisation des compétences des départements et des régions est fermement annoncée, il s'agira d'un retour en arrière et l'on pourra considérer que toute la politique contractuelle sera elle-même mise à mal.

**Serge BERNARD-LUNEAU, vice-président de la Communauté d'Agglomération creilloise**

La réforme territoriale surprend dans la mesure où elle semble méconnaître la logique de la démocratie républicaine de notre pays. Cette réforme ne reconnaît pas l'importance de tous les acteurs qui participent à la vie démocratique. Je pense notamment aux associations qui constituent un réseau d'animateurs de la démocratie. On veut en fait appliquer à cette réforme le modèle économique du secteur marchand, la logique du profit contre la logique du contrat et du partage. Or nous savons que le secteur privé ne pourra pas garantir un logement à loyer modéré de qualité.

**Thierry REPENTIN**

Lorsque la réforme propose que l'ensemble du territoire soit couvert par des intercommunalités, nous allons dans le bon sens. Certains territoires ont été volontaristes, mais d'autres n'ont pas souhaité partager leurs richesses. En tant que sénateur, je suis pour la responsabilisation des communes, mais l'Etat doit aussi être en mesure de proposer des orientations pour constituer les futurs EPCI. Nous voyons bien à travers les SCOT, comment ce genre de démarches contribue à faire avancer la réflexion des élus des territoires sur des programmations pertinentes des politiques de l'habitat, sans rien coûter à l'Etat : définition des zones à urbaniser, définition des typologies de logements à réaliser, affichage clair de la mixité.

**Michel PELENC, secrétaire général, Fédération Nationale Habitat & Développement**

Habitat & Développement est une structure qui travaille en faveur d'une offre privée à loyer maîtrisé. Dans le cadre de cette activité, nous nous interrogeons sur la fragilisation de la chaîne des intervenants. Les collectivités locales qui souhaitent lancer des OPAH s'interrogent sur la pérennité des financements de l'ANAH. Certains Conseils généraux cessent de financer la gestion locative adaptée (GLA). Les associations aussi pâtissent des économies que les Conseils généraux cherchent à réaliser, confrontés à une situation financière difficile. Dans la mesure où le parc public ne pourra pas répondre totalement aux besoins actuels des populations toujours plus précarisées, il faudrait que le parc privé puisse jouer son rôle social.

### Brigitte KOISE, Directrice juridique, OPH de la Somme

Je regrette l'absence d'un représentant de Région à la table ronde qui en Picardie intervient plus que les départements dans les financements. Les organismes Hlm dépensent beaucoup d'énergie à monter des dossiers pour les différents niveaux du « mille-feuilles ». Faut-il le simplifier ou désigner une collectivité qui soit chef de file avec un guichet unique ?

### Thierry REPENTIN

Il faut disjoindre la question organisationnelle de la question des compétences. Comme vous le dites très bien les collectivités locales peuvent dialoguer pour mettre en place un guichet unique et ainsi simplifier le quotidien des opérateurs. Mais la difficulté organisationnelle que vous signalez, et qui est réelle, ne doit pas conduire à retirer la capacité aux différents niveaux de collectivités d'intervenir dans le logement.

Dans le secteur privé, comme dans le public, nous ne pouvons pas nous permettre de changer les règles du jeu des politiques de l'habitat trop fréquemment, surtout dans ses modes de financement. Or, nous avons besoin d'un secteur privé fort aux côtés des bailleurs sociaux pour produire une offre de logements à coût abordable au regard du pouvoir d'achat de nos concitoyens. Aujourd'hui, nous pouvons avoir le sentiment que le calibrage des aides sur les produits défiscalisés n'est pas en adéquation avec l'attente de nos concitoyens par rapport à leur capacité contributive.

### Didier MARIE

La réforme territoriale nous expose à des difficultés de deux ordres : un changement de cap de la part de l'État, la perspective d'un affaiblissement des collectivités territoriales et la quasi-disparition de leur capacité d'initiative locale. Concernant le premier point, on peut s'interroger sur la nature du financement qui sera apporté au logement social. On s'orienterait d'ailleurs vers un modèle économique alimenté par la vente de patrimoine pour pouvoir construire en zones tendues. Je partage l'analyse qui consiste à dire qu'un transfert de la responsabilité publique est en train de s'opérer vers la responsabilité privée. Lorsque l'État consacre 600 M€ à la défiscalisation et réduit ses crédits au logement social à 480 M€, nous ne pouvons qu'être inquiets. Concernant le second point, des questions peuvent être posées. Qui prendra le relais des collectivités pour financer le manque à gagner en faveur des projets ANRU ? Qui va s'occuper de la résorption de l'habitat indigne ?

### Stéphane CARASSOU

A l'heure où l'Etat souhaite remettre en question les financements croisés, il s'agirait de faire le point sur tout ce qui n'aurait pu être fait sans les contrats entre collectivités. Je m'étonne que cette réforme ne soit pas soumise à une évaluation d'impact.

### Etienne CREPON

Les acteurs ont besoin de visibilité, de règles du jeu, et c'est l'objectif des lois de finances triennales. Quant au parc privé et au financement de l'ANAH, le ministre a clairement inscrit à l'ordre du jour la lutte contre l'habitat indigne et la lutte contre la précarité énergétique.

### III. LES ENJEUX METROPOLITAINS ET LA PLACE DE L'HABITAT EN L'ILE-DE-FRANCE

#### A. Revisiter les enjeux de l'habitat en Ile-de-France

---

Daniel BEHAR, Directeur, ACADIE

##### 1. Changer de référentiel d'analyse

Quand on évoque la question de l'action publique en Île-de-France, tout semble bouger. On serait dans le mouvement permanent : rompre avec 60 ans de politiques d'aménagement du territoire pour « mettre le paquet » sur l'Ile de France, rompre avec la notion d'agglomération pour parler de métropole, rompre avec les systèmes d'organisation des pouvoirs locaux, rompre avec les politiques de développement économique, avec les politiques de transport. Il y a donc bien un débat sur l'Île-de-France et sur la place de Paris Capitale, un débat sur la gouvernance, un débat sur les principales politiques sectorielles. Mais rien n'est dit sur le logement. Plus exactement, l'analyse qui est faite sur la question du logement est la même que celle que nous avons toujours connue : une crise du logement permanente en Île-de-France, un déficit de la construction nous plaçant dans une situation d'urgence dont fait état la manifestation qui nous a accueillis tout à l'heure, une augmentation de la ségrégation spatiale et des inégalités d'accès au logement. Or, il s'agit à présent de sortir de cette analyse et de véritablement revisiter la question de l'habitat à la lumière du débat qui est en train de se jouer sur l'avenir de l'Île-de-France.

Pour revisiter la question de l'habitat en Île-de-France, il faut partir du changement de vocabulaire qui vient de s'opérer : on est passé de « l'agglomération parisienne » dont on parle depuis des dizaines d'années à « la métropole ». Force est de constater qu'il n'y a pas consensus autour de la notion de métropole. Pour certains, la métropole est un changement de taille : l'agglomération en plus grand ! Ainsi, les problèmes à résoudre seraient de même nature et les solutions du même ordre. Pour d'autres, la métropole introduit dans le débat la question de la mondialisation et de la compétitivité du territoire. Une troisième voie consisterait à reconnaître que la métropole nous invite à revisiter les rapports entre le dehors et le dedans, notamment à travers la question de la concurrence avec les grandes villes de province. La question des mobilités, de la place de l'immatériel, du virtuel, change complètement nos modes de vie et l'organisation de la métropole au-dedans. Si on accepte cela, alors la notion d'habitat et d'action publique en matière d'habitat est complètement perturbée par cette nouvelle donne.

## 2. Se poser les bonnes questions

De nouvelles questions se posent alors qui montrent que la question de l'habitat doit être placée au centre, et abordée de manière toute nouvelle :

- Au-delà de la seule croissance démographique endogène, comment relancer l'attractivité de l'Île-de-France vis-à-vis de la province pour mettre fin à la panne résidentielle qui fragilise le modèle économique francilien et au déficit du solde migratoire au profit des villes de province ?
- Comment relancer la performance économique et celle des marchés du travail de l'Île-de-France (alors que ce territoire s'est spécialisé d'un point de vue économique et social) en favorisant la mobilité résidentielle, et pas seulement par une politique de transport ?
- Comment aborder positivement la question du cosmopolitisme et de la capacité d'accueil (sur laquelle l'Île-de-France est en retard par rapport à d'autres métropoles telle la métropole londonienne), par une offre d'habitat adaptée à ce nomadisme métropolitain ?
- Comment sortir du modèle de référence d'un plan Marshall des banlieues et faire de la politique de la ville, de la question sociale qui constitue l'envers durable de la métropolisation, un défi permanent de l'action publique et non « un abcès » à résorber ?
- Comment changer enfin la vision territoriale en Île-de-France qui est structurée autour de deux représentations : premièrement, le déséquilibre Est / Ouest qui reste le principal territoire d'accueil résidentiel et affiche la plus forte croissance économique malgré tous les efforts de rééquilibrage et deuxièmement, les inégalités entre le centre et la périphérie alors qu'on observe une inversion des tendances démographiques avec une relance au cœur de l'agglomération ?

Dans cette nouvelle perspective, la question de l'habitat en Île-de-France est potentiellement une question de débat politique qui mérite d'être revisitée à la lumière de l'enjeu métropolitain. Va-t-on vraiment continuer à traiter la question de l'habitat en Île-de-France selon le même référentiel utilisé depuis des décennies ou va-t-on être capable de l'aborder en fonction des enjeux contemporains de la métropole ?

## B. La question de l'habitat et de sa gouvernance : quelles évolutions ? Table ronde

---

**Bruno DALY, Directeur d'activités, Habitat & Territoires Conseil, animateur de la table ronde**

L'exposé introductif de Daniel Béhar a permis de poser un certain nombre d'enjeux pour l'Île-de-France. La première question que je souhaiterais poser à nos participants est de savoir s'ils se reconnaissent dans ces enjeux, s'il en existe d'autres à leurs yeux et comment ils les priorisent les uns par rapport aux autres ?

**Jean-Luc LAURENT, Maire du Kremlin-Bicêtre, Vice-président de la région Île-de-France**

Je suis d'accord avec le point de vue qui consiste à dire que la métropolisation en Île-de-France nous met d'abord en concurrence avec d'autres métropoles régionales avant de nous mettre en concurrence avec

d'autres métropoles internationales. En revanche, je considère que le marché de l'habitat d'Île-de-France a des capacités de réponse au « nomadisme » dont il a été question. Quant à la question sociale, le principal défi auquel nous devons répondre est celui de la dualisation et d'une certaine forme d'épuisement de nos formes d'intervention. Dans cette nouvelle donne, y compris en matière de logement, la puissance publique est-elle en situation d'apporter des réponses ? Je pense personnellement que non. Force est de constater que la politique du logement, si nous regardons cela à travers un angle social, est en train de devenir une politique du logement des pauvres et une politique d'un pauvre logement. Ce n'est sans doute pas un hasard si l'État est en train d'articuler la politique du logement et celle de l'hébergement. Je suis donc pour ma part favorable à une politique publique du logement réhabilitée et refondée pour qu'elle redevienne une politique universelle au regard des défis que nous avons à relever dans une société où il y a de moins en moins de stabilité dans l'emploi. Je réagis enfin à ce qui a été dit concernant les déséquilibres entre l'Est et l'Ouest, entre le centre et la périphérie et la spécialisation des territoires. Le travail qui a été fait en association avec l'État et qui a débouché sur un schéma directeur, le SDRIF, fixe des objectifs de construction pour un véritable parcours résidentiel et une dé-spécialisation des territoires. Mais nous ne pouvons y répondre qu'en territorialisant les objectifs à l'échelle de l'Île-de-France et en sortant des schémas qui ne permettent pas de faire une liaison entre l'habitat, le développement économique et les transports.

#### Philippe DALLIER, Maire des Pavillons-sous-Bois, Sénateur de Seine-Saint-Denis

Nous sommes globalement tous d'accord pour dire que l'enjeu face à la crise du logement est de construire davantage. Par contre, il peut y avoir une divergence d'approche sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir : quels types de logements construire pour répondre aux besoins d'aujourd'hui, plus de mixité, où construire pour lutter contre l'étalement, avec quels financements et avec quelle gouvernance ? La réponse passera vraisemblablement par la territorialisation des objectifs pour ne pas mettre les conditions de la réussite entre les mains de certains élus qui ne voudront pas construire, ou alors seulement un certain type de logement. Quant au débat sur le Grand Paris, nous devons être attentifs à la fois à la compétitivité de la métropole à l'échelle mondiale, mais aussi, et immédiatement après au partage de la richesse produite au service de l'ensemble des habitants de la métropole : quelle péréquation financière imaginer pour ne pas reproduire les erreurs du passé où l'État a investi massivement à certains endroits du territoire et où la richesse fiscale a été confisquée ? Et c'est en cela qu'il faut avoir une vision métropolitaine. Nous ne pouvons y arriver sans nous poser rapidement la question d'un outil de gouvernance politique afin de partager la richesse et de régler le problème de l'efficacité des politiques publiques sur lesquels nos concitoyens nous attendent : logement, transport, développement économique.

#### Jean-Yves MANO, adjoint au Maire de Paris, en charge du logement

Paris est une ville de brassage permanent et historique avec 65 % de logements locatifs. Et si nous voulons garder cette spécificité, il faut continuer à développer du parc locatif. Si nous ne voulons pas avoir demain la ville des plus aidés et des plus aisés, il y a nécessité de développer du parc locatif pour toutes les couches de la population. C'est le sens de la politique de l'habitat que mène la ville de Paris depuis 2001. La municipalité a une volonté de rééquilibrage et de mixité sur l'ensemble du territoire parisien. Sans une action publique affirmée, concordante, assumée financièrement, Paris aujourd'hui n'aurait pas le même visage. Et la municipalité a une volonté forte de continuer à développer la politique de l'habitat dans ce sens pour ne pas spécialiser Paris dans l'accueil limité à deux types de population. C'est d'ailleurs pourquoi, sur toutes les zones d'aménagement, la ville consacre 75 % des espaces aux logements locatifs dans une diversité de produits, que ce soit en logements publics, mais aussi en logements locatifs privés à loyer maîtrisé. Qu'en est-il à présent de l'attractivité de Paris ? L'augmentation de 67 % en trois ans des demandeurs de logements qui n'habitent pas la Ville de Paris atteste de l'attractivité de la capitale. Mais c'est aussi parce que Paris ne

pourra pas loger 55 000 nouveaux demandeurs chaque année que nous devons nous poser la question des efforts partagés avec les communes limitrophes. Il faut se remettre en question les uns et les autres sur le principe d'une politique de l'habitat qui n'accepterait pas la densité comme condition de base. L'aspect protectionniste de quelques communes limitrophes ne semble pas être la réponse à tenir face à l'intensité des besoins qui sont devant nous. On ne va pas pouvoir continuer à construire des R +1 de l'autre côté du périphérique. Ou alors, nous serons en contradiction profonde avec tout le discours sur l'environnement. Par rapport à un constat de besoins en logements liés à la séparation des couples, à l'allongement de la durée de la vie, le débat sur le Grand Paris pourrait-il se limiter au développement économique et au réseau de transports sans aborder la question cruciale du logement ? Tout ceci n'est pas pour l'instant à la hauteur des enjeux.

### Jean-Martin DELORME, Préfigurateur de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement en Ile-de-France

Je repartirai de ce que vient de dire Monsieur Mano sur deux thèmes. L'attractivité tout d'abord résulte à la fois de la qualité des logements que nous sommes capables d'offrir, du niveau de prix, mais aussi de tout un ensemble de services et d'emploi. La densification en second lieu, souffre d'une contradiction entre le fait qu'on l'appelle de ses vœux en général, mais pas à proximité de son lieu de vie. Le terme de densification n'est d'ailleurs pas le mieux adapté. On pourrait lui préférer le terme de qualité urbaine et d'intensification de services urbains. C'est vraiment cela qu'attendent nos concitoyens : un ensemble de services de proximité, accessibles et de qualité. Nous avons encore une bataille citoyenne à mener contre un certain nombre de réactions locales, de protestation contre tout projet et trouver les modalités pour faciliter l'acceptation sociale.

### Bruno DALY

Monsieur Carli, nous venons d'entendre le point de vue des élus et de l'Etat sur les enjeux en matière d'habitat pour l'Ile-de-France. En tant que président de l'association régionale des bailleurs sociaux, quel est le contexte dans lequel les organismes doivent produire et financer du logement social ?

### Pierre CARLI, Président de l'AORIF, L'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France

Préalablement, je livrerai une réflexion concernant ce que Monsieur Béhar appelle le « nomadisme métropolitain », car comme lui, je pense que la région capitale n'est pas bien adaptée à gérer une certaine fluidité de ce nomadisme. Nous avons un effet de concentration : certaines poches territoriales sont plus favorables pour être des lieux d'atterrissage de ménages qui n'arrivent pas à se positionner dans d'autres secteurs de la région capitale. Sur la question sociale qui constituerait, selon Daniel Béhar « l'envers durable de la métropolisation », il faudrait également aborder les conséquences de la précarité de l'emploi. Nous avons en Île-de-France plusieurs centaines de milliers de ménages actifs ayant un travail, mais qui n'ont plus les moyens de se loger dans des conditions acceptables, faute d'une offre adaptée. Plus grave encore, même le logement social est devenu inaccessible dans certains secteurs à ceux qui ont des revenus du travail les plus modestes. Concernant enfin les inégalités spatiales et leurs conséquences sur les stratégies publiques, il y a une foule de mécanismes invisibles en place, notamment les mécanismes basés sur les ressources des ménages. Les ressources des ménages sont l'un des paramètres structurants de la ségrégation spatiale. A ce jour, la seule stratégie publique qui pourrait apporter une réponse est le projet ANRU dès lors qu'il va au-delà de la réhabilitation pour s'attaquer à la structure du tissu urbain.

Le premier grand défi pour les bailleurs sociaux est d'apporter une réponse aux ménages actifs pauvres qui ont de moins en moins de moyens pour accéder à un logement locatif social car tous nos mécanismes de solvabilisation n'ont pas suivi la dégradation du niveau des rémunérations constitutives à la précarité de l'emploi. Pour un SMIC mensuel, nous sommes passés d'un taux d'effort de 18 % à 30 %, voire plus. Le second grand défi est de répondre aux besoins en logements d'une partie de la classe moyenne, trop « riche » pour accéder à un logement social, mais trop « pauvre » pour accéder au marché privé ou à l'accession à la propriété. Il y a 30 ans, le plafond HLM équivalait au prix du début de l'accession à la propriété ou du locatif libre. Aujourd'hui, l'écart est de l'ordre de 100 %, jusqu'à 140 % en Île-de-France. Quant aux freins, nous les connaissons : les droits de construire sont en chute libre en Île-de-France. Ils sont compris en moyenne entre 0,7 et 0,8 (alors qu'ils sont 5 fois plus importants dans Paris). Si, en petite couronne, on s'autorisait à construire des immeubles de trois étages sur rez-de-chaussée et si on limitait leur emprise au sol à 40 % de l'emprise d'une parcelle, on doublerait le droit de construire et le nombre de logements.

### Bruno DALY

L'habitat en France et sa gouvernance, c'est compliqué. En Île-de-France, cela l'est encore beaucoup plus. En termes de gouvernance, plusieurs scénarios, parfois très contrastés, sont évoqués lors des discussions autour du projet de réforme territoriale et du Grand Paris. Quel est selon vous le scénario cible qui permettrait de favoriser une meilleure prise en compte des questions d'habitat et du logement ? Quelles sont les conditions à réunir pour parvenir à ce scénario cible ?

### Jean-Martin DELORME

En Île-de-France, nous sommes en train de créer une nouvelle direction : la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL). Cette création résulte de plusieurs constats. D'une part, les frontières départementales dans une agglomération dense n'ont pas beaucoup de sens pour traiter des questions d'habitat, d'hébergement et de logement. D'autre part, l'administration de l'État est sectorisée entre les responsabilités d'accès au logement (dans les préfectures essentiellement) et les responsabilités des affaires sociales. Le gouvernement souhaite donc rationaliser cette situation pour avoir une organisation plus efficace en Île-de-France avec une direction qui interviendra sur l'ensemble des champs de compétence : hébergement, veille sociale, accès au logement, financement du logement. Cette nouvelle direction permet de revisiter les processus de travail et de donner de la cohérence interne au service public du logement et de l'hébergement. Bien sûr, chaque opération de financement du logement social continuera à faire appel à des financements multiples (État, collectivités locales, CDC, fonds propres des bailleurs). Je ne crois pas personnellement à l'idée d'un financeur unique. Les financements croisés sont la traduction d'un accord collectif qui se forge sur une opération et sont le garant de la bonne insertion d'un projet dans son environnement.

### Jean-Yves MANO

Cela fait maintenant très longtemps que nous nous posons la question du bon périmètre pour exercer la compétence en matière d'habitat et de logement. La délégation de compétence qu'a demandé Paris a démontré son efficacité avec le financement de 30 000 logements sociaux lors du premier mandat et 6 000 chaque année depuis 2008. Paris s'engage à continuer sur ce rythme si les financements sont présents. On peut parler de gouvernance, mais la volonté politique ne suffira pas. Elle existe déjà : le budget de la Ville de Paris en matière d'aides à la pierre est de 450 M€ par an. Ensuite, dire que la région dispose de

l'enveloppe régionale qu'elle ventilerait aux EPCI, cela ne changera rien à l'affaire. La vraie question est de savoir qui a le pouvoir en matière de délivrance du permis de construire. On peut avoir tous les moyens financiers nécessaires, mais si le maire ne veut pas signer, le projet ne se fera pas. Au regard des besoins et des enjeux, nous pensons qu'il est temps que l'État reprenne la main dans les communes qui refusent de construire.

### Philippe DALLIER

Il va falloir une véritable révolution, une rupture, en matière de gouvernance pour sortir de la situation que nous connaissons en matière d'habitat et de logement. La première règle va être de trouver une gouvernance adaptée aux territoires et sortir du schéma unique pour toutes les communes. Je précise que le Sénat a adopté récemment un amendement pour ne pas donner le pouvoir aux préfets de contraindre les communes franciliennes de rejoindre une intercommunalité, tant que nous n'avons pas décidé du modèle de gouvernance du Grand Paris. Il faut reconnaître qu'un modèle particulier de gouvernance devrait être appliqué au Grand Paris compte tenu de la situation particulière. Aujourd'hui, le SDRIF fixe des objectifs aux départements mais ce ne sont pas eux qui construisent. Ce sont les communes qui ont la main en matière de permis de construire. Il y a donc bien une incohérence qu'il faudra résoudre. Il faudra sans doute en venir à un système plus contraignant. Est-ce à l'État de prendre la main ? Je pense personnellement qu'il y a un modèle de gouvernance à trouver entre les mains des élus locaux, dans lequel l'État viendrait en appui. Il faut faire le choix des collectivités locales et du mandat politique clair, plutôt que de l'intervention de l'État. Voilà pourquoi le modèle de gouvernance ne pourra pas, selon moi, s'appuyer sur un syndicat (le SLIF, comme le souhaite le Président de la Région Île-de-France) composé d'administrateurs, mais sur une collectivité locale du Grand Paris avec la compétence logement élargie, du financement à la cohésion sociale en passant par l'urbanisme. J'ai fait adopter au Sénat un amendement pour que le Grand Paris puisse disposer, au-delà du SDRIF, d'un plan de développement qui servira de dialogue avec les communes, et qui sera prescriptif pour les PLU. Le permis de construire peut rester entre les mains des maires, mais les objectifs doivent être précis et territorialisés à la commune, charge aux maires de les mettre en œuvre avec son conseil municipal et en dialogue avec la population. L'État se réorganise mais cela ne suffira pas en Ile-de-France. Il est nécessaire que les collectivités se réorganisent.

### Jean-Luc LAURENT

On peut regretter le retrait de l'État. Je ne partage pas la vision du logement social que l'État nous donne. Je pense en tant que Maire que le logement social a une vocation universelle, qu'il faut accepter que les plafonds soient élevés pour répondre au plus grand nombre (surtout dans un contexte de crise économique et sociale) et accepter la progressivité des loyers aidés en tenant compte des revenus. Pour en revenir, à la gouvernance, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de créer une nouvelle structure pour confier au bon niveau ce qui doit l'être. Évidemment qu'il faut faire confiance aux élus locaux et aucun système de gouvernance ne pourra marcher contre les élus. D'ailleurs, l'État n'est plus en situation de reprendre la main ni de fabriquer du consensus. Il est impératif que le logement redevienne une question politique et pas uniquement technique. Quel est le constat ? L'État est de plus en plus normatif et de moins en moins financeur. Et l'on assiste à la multiplication des acteurs. On a donné au maire le pouvoir de construire, mais on ne l'a pas encadré en fixant des objectifs de construction. On a organisé des schémas directeurs, mais on ne les a pas mis en cohérence. La vision que souhaite porter la région Île-de-France est celle d'une autorité organisatrice du logement (composée de représentants des élus de la Région, des départements, des communes, des EPCI) qui répartirait les aides en fonction des objectifs territorialisés assignés par le SDRIF. Cette autorité serait également en charge d'évaluer l'atteinte des objectifs par exemple en termes de constructions, de nombre de logements sociaux réalisés (dont les besoins se situent davantage à 30% qu'à 20%) dans chaque commune

ou de place d'hébergement. On pourrait également imaginer que l'actualisation des loyers en Ile-de-France relèverait d'un indice fixé par cette même autorité organisatrice. En matière foncière, il faudra aller plus loin en rapprochant les établissements publics fonciers d'Ile-de-France et départementaux. Pour y arriver, on ne peut pas continuer à considérer que les départements, les communes, les EPCI, devront toujours plus financer au fur et à mesure que l'État se retire. Nous devons donc avoir des discussions avec l'État dans le cadre de la nouvelle mandature.

### Daniel BEHAR

En matière de gouvernance, la réponse doit-elle être la rupture ou l'innovation ? Est-ce que la réponse « gouvernement intégré » est une véritablement innovation au regard de la singularité de la situation francilienne ? En terme d'habitat le périmètre de la zone dense est sans doute un périmètre pertinent. Mais dans ce système métropolitain complexe, il n'est pas certain que la zone dense soit le bon périmètre pour le développement économique ou les transports. La question des périmètres renvoie à la singularité de chacune des politiques publiques. Qu'est ce qu'on fait dans un gouvernement intégré à 7 millions d'habitants ? Il n'y a nulle part ailleurs de gouvernement intégré à ce niveau et l'exemple des communautés urbaines ne nous apprend pas grand-chose de ce point de vue.. La décentralisation est une question neuve en Île-de-France et ce qui se profile, « le scénario de la Marguerite », peut laisser penser qu'une voie nouvelle voit le jour. Il y a un scénario tout à fait optimiste d'une nouvelle forme de régulation et de gouvernance territoriales qui se caractériserait par une robustesse locale, par la capacité des intercommunalités à fabriquer de la territorialisation, une robustesse régionale, une interface entre le local et le global autour de Paris Métropole, une interface entre l'Ile-de-France et le reste du territoire par une nouvelle configuration de l'État autour de la région capitale.

### Bruno DALY

Monsieur Carli, quelles pourraient être les contributions du mouvement Hlm en Ile-de-France à une nouvelle gouvernance ?

### Pierre CARLI

L'AORIF a remis en 2008 un livre blanc qui appelait de ses vœux un dispositif de pilotage des politiques d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat. Ce qu'il manque, ce n'est pas tant une nouvelle institution où localiser la responsabilité de la conduite d'une politique (la légitimité des collectivités locales n'est en effet pas remise en cause), mais chercher quelle est la bonne organisation pertinente pour avoir une dynamique du projet qui se situera dans des allers-retours entre le local et le global. Nous souhaiterions continuer à réfléchir à ces questions avec les élus et l'ensemble des acteurs dans la poursuite des Assises franciliennes de l'habitat. Il nous semble que le Réseau des Acteurs de l'Habitat dans une déclinaison régionale pourrait être le lieu de cette réflexion partagée.

### Philippe DALLIER

Nous sommes face à un problème politique et il faut une réponse politique avec des élus légitimés et un État sachant s'imposer si nécessaire au nom de la solidarité nationale. On nous parle d'une nouvelle autorité organisatrice alors que nous avons déjà cinq couches qui interviennent en matière de logement et qui conduisent à l'inefficacité de nos politiques publiques. La région, sur certaines politiques, est trop grande. Les

départements sont inadaptés pour porter une vision métropolitaine. C'est pour cela que je propose la constitution d'un périmètre de la zone dense pour traiter certaines politiques. Ce n'est donc pas une échelle de plus dans le « mille-feuilles » administratif, si l'on accepte l'idée de fusionner Paris et les trois départements de la petite couronne pour créer à partir de cette nouvelle entité le Grand Paris. Je crois à la démocratie représentative, avec un Grand Paris gouverné par des politiques élus sur un programme avec des compétences en main. L'État veillerait quant à lui à ce qu'ils les assument.

### Jean-Luc LAURENT

On ne peut pas imposer par le biais d'une nouvelle structure des choses à des collectivités qui ont commencé à travailler ensemble et produit des résultats. Aucun projet de fusion n'a marché dans l'histoire de notre république. Je propose plutôt un projet de nature coopérative et fédérative sur le sujet du logement qui concerne toute l'Île-de-France et qui doit rassembler l'ensemble des acteurs pour traiter les questions qui se posent et sortir des logiques de juxtaposition. A moins que nous n'acceptions ce qui est en train d'être mis en place avec la société du Grand Paris où nous aurons une concentration des pouvoirs au détriment des maires ?

### Alain AUDOUBERT, Maire de Vitry-sur-Seine

Pour faire face aux besoins des populations à une échelle nouvelle qui est celle de la métropole, nous allons avoir besoin en quantité de logements locatifs accessibles. Je souhaiterais que nous dépassions l'idée de la propriété pour tous, qui n'a pas de sens au regard de la situation économique que vivent nos concitoyens. Le parcours résidentiel n'est-il pas justement la possibilité offerte de pouvoir se loger là où on a besoin d'être à un moment donné de sa vie personnelle ou professionnelle ? Pour arriver à cette production massive, il ne suffit pas d'avoir un pilote. La véritable question est celle du projet. Or, à aucun moment nous n'avons parlé des populations qui feront vivre ces quartiers. Il faudra se poser la question des réponses à apporter pour améliorer la convivialité et la vie dans les logements sociaux, notamment en augmentant les plafonds pour permettre à davantage de ménages d'y accéder.

### Michel LANGLOIS, Président de la Commission Habitat du Conseil Economique et Social d'Ile-de-France

Tout le débat qui s'est tenu lors de cette table ronde atteste que la question de l'habitat ne peut pas être appréhendée sans faire référence aux autres politiques publiques, notamment le transport et l'emploi. Or, nous devons constater qu'il y a une rupture manifeste dans ce triptyque, à laquelle s'ajoute une mutation sociologique et industrielle de la région francilienne qui n'est pas suffisamment prise en compte. Nous sommes donc aujourd'hui à la fracture de tous ces segments, conduisant à se poser la question du logement avec beaucoup plus d'acuité qu'elle ne se posait jusqu'alors. Pour autant, les réponses ne sont pas à la hauteur : nous voyons comment il est difficile de dépasser la construction de 40 000 nouveaux logements (alors que nous devons en construire 70 000 selon le SDRIF) et que le retard s'accumule d'année en année.

## IV. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

**Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'habitat**

Les débats que nous avons eus aujourd'hui attestent de l'accélération de la maturation des questionnements autour de la décentralisation et « du niveau territorial pertinent » pour traiter des politiques publiques. Il en est de même pour les questions de l'habitat, en passant d'une approche autrefois un peu biaisée (en parlant d'équilibre territorial de l'habitat) pour parler aujourd'hui de politique du logement. On est passé aussi de la recherche d'un modèle unique de délégation à la nécessité d'une diversité dans la réponse. Rappelons-nous de la teneur des débats lorsqu'en 1998, avec l'introduction du numéro unique de la demande, nous avons du mal à évoquer la possibilité d'un acteur différent que le département ou que nous osions à peine parler de gouvernance de la politique de l'habitat en Ile-de-France, mais sûrement pas de gouvernance de l'Ile-de-France !

Il reste tout de même encore du chemin à parcourir : on voit bien que la répartition des compétences et des moyens n'est pas arrivée à son point d'équilibre. L'outillage en matière d'urbanisme et de mobilisation du foncier est loin d'avoir trouvé son optimum. Il s'agit enfin de ne pas oublier « l'aval » de la répartition des compétences : s'il y a une légitimité démocratique qui s'exprime dans l'élection, la volonté de faire n'empêche pas que la décision mérite délibération. Au-delà de l'Etat et des collectivités, il existe encore des marges de manœuvre pour progresser vers la convergence de toutes les volontés des acteurs de l'habitat et du logement. Toutes les actions, telles celles engagées par le Réseau des Acteurs de l'Habitat pour s'acculturer, échanger, permettent de progresser. Je pense enfin que le principal chemin à parcourir revient à l'Etat, qui n'a pas encore trouvé sa nouvelle place. On le voit chercher à s'affirmer, mais en même temps, on le voit se rétracter en termes de moyens humains (pour négocier, anticiper et sanctionner) et financiers.

Je signale enfin que se tiendront le 4 mai prochain Les Etats Généraux du Logement regroupant l'ensemble des acteurs de l'habitat (élus, bailleurs, locataires, partenaires sociaux, promoteurs) et qui seront suivis d'un processus de travail au niveau territorial. L'objectif est de faire des propositions aux pouvoirs publics pour refonder une politique du logement pour tous en lieu et place de la sédimentation des dispositifs que l'on a tous constaté, et aux acteurs locaux pour mobiliser leur capacité à aller encore plus loin.

**La prochaine journée du Réseau des acteurs de l'habitat aura lieu le 01 avril 2010 à Paris, sur le thème « Comment favoriser ensemble la diversité dans l'habitat et dans la ville ? ».**

**Programme et bulletin d'inscription sur le site du Réseau des acteurs de l'habitat :**

<http://acteursdelhabitat.com/spip.php?article202>

## LES INTERVENANTS

**Michel AMZALLAG**, Conseiller à la Direction des études économiques et financières, L'Union sociale pour l'habitat

**Daniel BEHAR**, Directeur, ACADIE

**Stéphane CARASSOU**, adjoint au Maire de Toulouse, Président de la Commission Habitat et cohésion sociale du Grand Toulouse

**Pierre CARLI**, Président de l'AORIF, L'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France

**Etienne CREPON**, Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, MEEDDM

**Philippe DALLIER**, Maire des Pavillons-sous-Bois, Sénateur de Seine-Saint-Denis

**Jean-Martin DELORME**, Préfigurateur de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement en Ile-de-France

**Claire DELPECH**, Responsable fiscalité, finances locales, environnement, Assemblée des Communautés de France

**Dominique DUJOLS**, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat

**Emmanuel HEYRAUD**, Chargé de missions Habitat et Politique de la Ville, Association des Maires de Grandes Villes de France

**Olivier LANDEL**, Délégué général, Association des Communautés Urbaines de France

**Jean-Luc LAURENT**, Maire du Kremlin-Bicêtre, Vice-président de la région Ile-de-France

**Jean-Yves MANO**, adjoint au Maire de Paris, en charge du logement

**Didier MARIE**, Président du Conseil Général de Seine Maritime

**Thierry REPENTIN**, Sénateur de Savoie, Président de L'Union sociale pour l'habitat

**Augustin ROSSI**, Chargé de missions, Assemblée des Départements de France

## L'ANIMATION

**Jean-Philippe BROUHANT**, Professeur de droit à la Sorbonne (GRIDAUH)

**Bruno DALY**, Directeur d'activités, Habitat & Territoires Conseil

# réseau des acteurs de l'habitat



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

COMMUNAUTÉS  
URBAINES  
DE FRANCE



Assemblée des  
DEPARTEMENTS  
DE FRANCE

Maires  
de grandes  
villes

VILLE & BANLIEUE



L'UNION SOCIALE  
POUR L'HABITAT  
FÉDÉRATION NATIONALE  
DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

