



# L'évolution des politiques locales de l'habitat et des coopérations entre les acteurs dans un contexte en plein renouvellement : enquête sur dix territoires

Rapport d'étude  
16 septembre 2010



En association avec  
Philippe Méjean, urbaniste, enseignant - chercheur

**Etude réalisée par :**

**Alice BERNARD**

**Bruno DALY**

**Philippe MEJEAN**

## Sommaire

---

<b>I – UN VRAI PALIER DANS LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT .....</b>	<b>10</b>
1-1. Les « éléments de preuve » .....	10
1-1-1. Un positionnement des politiques locales de l'habitat dans des stratégies plus larges, avec un souci d'aménagement et de cohésion sociale du territoire .....	11
1-1-2. Une forte demande de régulation est exprimée par les opérateurs locaux (organismes HLM, associations régionales) en direction des nouveaux chefs de file : .....	15
1-2. Une couverture plus systématique et plus articulée des différents champs des politiques locales de l'habitat .....	17
1-3. Les limites et les inquiétudes .....	21
<b>II – UNE GOUVERNANCE QUI S'ORGANISE MAIS RESTE FRAGILE.....</b>	<b>32</b>
2-1. Une amélioration des moyens et de l'organisation des collectivités locales .....	32
2-1-1. Des moyens humains en augmentation.....	32
2-1-2. Des outils qui se structurent.....	34
2-1-3. Des moyens financiers en forte croissance, mais de réelles inquiétudes pour la suite.....	37
2-2. Des modes de faire qui s'organisent.....	40
2-2-1. Un exercice de la délégation bien rodé.....	40
2-2-2. Le développement de l'assistance aux territoires membres.....	42
2-2-3. Des contractualisations de plus en plus systématiques entre collectivités locales .....	47
<b>III – DES SYSTEMES D'ACTEURS EN RECOMPOSITION .....</b>	<b>51</b>
3-1. Une intensification du lien entre collectivités locales et organismes Hlm.....	51
3-1-1. Des relations consolidées et souvent contractuelles .....	51
3-1-2. Une coopération inter organismes dynamisée.....	55
3-1-3. Une recomposition du tissu des organismes qui fait débat .....	61
3-2. La place délicate de l'Etat local.....	63
3-2-1. En interne, une réforme perturbante.....	63
3-2-2. Les services de l'Etat vus par leurs partenaires locaux.....	64
<b>A TITRE CONCLUSIF ...</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>72</b>

# INTRODUCTION

---

## Rappel du contexte et des objectifs de l'étude

Depuis plusieurs années l'USH et ses partenaires du Réseau des acteurs de l'habitat suivent avec une grande attention les transformations majeures du paysage des politiques locales de l'habitat, impulsées notamment par l'acte II de la décentralisation.

Qu'il s'agisse des contenus des politiques, de leur « appareillage » (PLH, délégations des aides à la pierre, ...) ou encore des stratégies et des comportements d'acteurs, pris individuellement et collectivement, les différentes études conduites et les débats qu'elles ont suscités au sein du Réseau attestaient de l'amplitude des transformations en cours.

Mais elles montraient aussi une assez grande **indétermination** : les processus étaient en cours, les évolutions, d'ailleurs très variables selon les contextes locaux, restaient inabouties, les situations étaient loin d'être stabilisées, donnant ainsi l'impression d'une sorte d'entre deux entre « l'ancien et le nouveau ».

**Il importait donc de poursuivre ce travail de veille et d'analyse pour apprécier les derniers développements des processus engagés, mais aussi les nouvelles dynamiques émergentes.**

Les travaux menés mettaient également en lumière les obstacles au changement, les zones d'incertitude et les différentes contradictions à l'œuvre : on pense notamment aux logiques inverses, et qui ne manquaient pas de se télescoper, entre d'un côté la montée en puissance de politiques locales, progressivement endossées par les EPCI et les Départements, et de l'autre les injonctions descendantes de certaines politiques de l'Etat (rénovation urbaine, plans de relance et de cohésion sociale, ...).

**Il était donc intéressant de voir si (et comment) les ajustements finissaient par se réaliser, et ce qu'il en résultait quant à la pertinence des politiques conduites et de l'évolution des jeux d'acteurs.**

Les mêmes travaux montraient enfin les enjeux importants qui s'attachaient à la construction locale d'une culture partagée entre les collectivités locales, les acteurs du logement social et les services de l'Etat (eux-mêmes en pleine réforme). Cela supposait le dépassement d'un certain nombre de craintes et d'incompréhensions, et l'évolution des représentations que chacun des acteurs a des autres.

**Il était donc important de repérer les signes de ces évolutions, d'identifier les facteurs de progrès et de mesurer le chemin qui reste à parcourir.**

Les différentes évolutions indiquées ci-dessus se font par ailleurs dans un contexte en plein renouvellement et loin d'être stabilisé, qu'il s'agisse de la crise financière, sociale et immobilière, mais aussi de la fin du plan de cohésion sociale, de la fin programmée de l'ANRU ou des derniers chantiers ouverts par les pouvoirs publics (Grenelle, réforme territoriale, réforme des finances locales, recentrage des aides sur les zones tendues, orientation donnée aux politiques de vente HLM et de façon plus générale à l'accession, mise en oeuvre de la loi MOLLE avec notamment les conventions d'utilité sociale, ...).

**Il était donc important de mesurer l'impact de ces différents phénomènes sur les politiques locales de l'habitat et sur les stratégies des acteurs.**

## Les territoires étudiés

Une liste de dix sites a été retenue par le comité de pilotage. Elle comprend :

- six sites qui avaient déjà été étudiés en 2006 et 2007 par l'USH (études confiées à HTC) sur la mise en œuvre de la délégation de gestion des aides à la pierre, et donc sur un champ sensiblement plus restreint que celui de cette étude :
  - o la Communauté urbaine de Strasbourg
  - o la Communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole (la Métro)
  - o la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix en Provence
  - o le Département du Bas-Rhin
  - o le Département de l'Indre-et-Loire
  - o le Département de l'Ain
- quatre nouveaux sites :
  - o la Communauté urbaine de Lille Métropole
  - o la Communauté d'agglomération de Melun Val de Seine
  - o la Communauté urbaine de Nantes Métropole
  - o la Communauté d'agglomération de Montpellier

**Soit sept Etablissements publics de coopération intercommunale et trois Conseils généraux.**

**Concernant les EPCI**, il faut noter que :

- trois sont en **communauté urbaine**, et donc sur un champ de compétences a priori très large, avec cependant des antériorités différentes : les communautés urbaines de Lille et de Strasbourg sont anciennes (1966 et 1967), même si leur politique de l'habitat ne l'est pas toujours (Lille), et celle de Nantes est récente (2001 par transformation du district, résultant de la réforme de 1999).
- quatre sont en **communauté d'agglomération**, créées entre 2000 et 2002, mais avec des histoires contrastées en matière de coopération intercommunale :
  - o S'agissant de la Métro, la coopération est ancienne, avec notamment l'étape importante de la création d'une communauté de communes en 1994.
  - o S'agissant des trois autres communautés d'agglomération, il n'y pas ou peu de longue tradition de coopération intercommunale.

- **des poids démographiques différents :**

- o de 1 100 000 habitants pour Lille Métropole Communauté urbaine à 105 000 habitants pour Melun Val de Seine.
- o et entre ces deux extrêmes, des agglomérations de taille comparable, allant de 360 000 habitants pour la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence à 410 000 habitants pour la Métro, avec un poids supérieur de Nantes Métropole (580 000 habitants).

Ces dix sites ont été choisis par le comité de pilotage comme étant plutôt en pointe sur les questions d'habitat. Ils bénéficient d'une certaine expérience, d'une maturité, et d'une expertise sur le sujet, à mêmes d'apporter un éclairage particulièrement intéressant sur les questions qui intéressent ici le Réseau des acteurs de l'habitat.

Pour autant, **il convient d'insister sur le fait que ces dix territoires ne sauraient en rien constituer un échantillon représentatif des différentes situations locales rencontrées en France.** Les constats et analyses faits plus loin doivent donc être relativisés en permanence, et il serait erroné de penser que ces situations préfigurent ce que seront les évolutions à venir pour des sites moins « avancés ». Et ce d'autant plus qu'il ne faut pas exclure que le « peloton » des agglomérations soit en train de s'étirer, entre celles qui développent de façon active leurs interventions en matière d'habitat et d'autres qui peinent à le faire.

De façon plus précise, on peut considérer que le tableau des sept agglomérations ici étudiées rend assez bien compte de ce qu'est aujourd'hui la situation des agglomérations, grandes ou « moyennes grandes » qui ont pris la délégation des aides à la pierre depuis un certain nombre d'années.

S'agissant des trois départements étudiés, il est difficile de considérer qu'ils « parlent » pour une certaine catégorie, tant les situations divergent d'une collectivité à l'autre.

### Rappel de la méthode

Après un travail préalable d'exploitation des données d'études disponibles sur chacun des sites, la méthode reposait sur une série de réunions et d'entretiens avec les différentes familles d'acteurs :

- réalisation d'entretiens préparatoires avec les responsables des associations régionales HLM, qui ont grandement facilité notre compréhension des situations locales et les prises de contacts avec les acteurs locaux.
- réunion avec les principaux organismes HLM présents sur le territoire.
- entretien avec les responsables politiques (généralement les vice-présidents au logement) et techniques des EPCI et des départements, selon les cas.
- entretien avec les services de l'Etat (responsables Habitat des nouvelles directions départementales des territoires).

Pour des raisons d'efficacité, et pour mieux libérer la parole, chaque famille d'acteurs a été vue séparément.

Le « fil rouge » de ces entretiens a toujours été le même ; en effet :

- il a été dicté par les questionnements évoqués plus haut (on trouvera en annexe la trame précise des entretiens),
- et le souhait de centrer l'étude, compte tenu des temps d'entretien forcément limités (de l'ordre de deux heures) et eu égard à la richesse des sujets abordés, sur les pratiques et les représentations des différents acteurs :
  - o quels sont les regards posés par chacun sur la politique menée, et ses moyens afférents ?
  - o quels sont les regards posés les uns sur les autres ?
  - o quels sont les regards que chaque famille d'acteurs pose sur elle-même ?
  - o quels sont les points de vue des uns et des autres sur l'état et les modalités des partenariats locaux ?
  - o quelles seraient les améliorations à apporter, ceci dans un exercice de « prospective volontariste ». Cette question n'a pas fait l'objet d'un chapitre particulier dans le présent rapport, dans la mesure où elle a été de facto traitée par les acteurs de façon diffuse au travers des questions ci-dessus. Par ailleurs et le plus souvent, les propositions formulées par les acteurs sont plutôt à lire « en creux » dans les inquiétudes et les critiques des dispositifs existants ou qui se dessinent. A titre d'exemple, un renforcement du rôle de l'Etat est unanimement souhaité au travers de la critique de la gestion de l'article 55 de la Loi SRU ou des programmes de redéploiement de l'offre et du relogement dans le cadre des projets ANRU, ... Le regret assez unanime de ne pas être allé vers plus de décentralisation en matière d'habitat est en soi également une véritable interpellation des politiques et de l'Etat.

Une fois les dix sites rencontrés, un premier rapport d'analyse a été élaboré, sur la base duquel ont été rencontrés plusieurs acteurs nationaux :

- Associations d'élus : Assemblée des Communautés de France (ADCF), Association des Communautés urbaines de France (ACUF), Assemblée des Départements de France (ADF), Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM), Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF), Association des Maires Ville et Banlieue de France (AMVBF)
- Direction de l'Urbanisme de l'Habitat et des Paysages (DHUP)
- Union Sociale pour l'Habitat (USH) et Fédération Nationale des Associations Régionales (FNAR)

L'objectif de cette seconde étape était, sur la base du rapport d'étape qui leur avait été transmis préalablement, de leur connaissance du secteur sur de nombreux autres territoires et des enjeux propres à l'institution qu'ils représentent, de leur permettre de nuancer ou de compléter le rapport et de connaître leur sentiment, leur analyse et leurs souhaits quant à :

- l'évolution des contenus des politiques nationales et locales de l'habitat, tant social que privé (les priorités affichées au niveau national, leurs déclinaisons locales, les politiques développées par les territoires,...),
- l'évolution des moyens financiers, humains ou en termes d'outils dévolus aux politiques de l'habitat, tant social que privé,
- l'évolution de la gouvernance en matière de politiques de l'habitat (le rôle respectif des collectivités locales, EPCI ou Conseils généraux et des communes membres, des services déconcentrés de l'Etat pour définir et conduire les politiques locales); et de façon concomitante, l'évolution récente, en cours ou attendue des relations entre acteurs (va-t-on par exemple vers plus de contractualisation, est-ce souhaitable, quelle collaboration entre acteurs, sur quoi, à quels moments, ...).

Nous tenons ici à remercier les acteurs nationaux rencontrés ainsi que les acteurs locaux (responsables des associations régionales et des organismes HLM, élus et techniciens des collectivités locales, responsables des services déconcentrés de l'Etat), pour la qualité de leur accueil, leur disponibilité et pour avoir pleinement accepté ce jeu de regards croisés.

## Organisation du rapport

**Ce rapport est organisé en trois temps :**

- Un premier temps intitulé : « **Un vrai palier dans la territorialisation des politiques locales de l'habitat** », pour tenter, sur les dix sites étudiés, de caractériser l'étape dans laquelle on se trouve en 2010 dans le processus de mise en place des politiques de l'habitat, dix ans après les grandes réformes de 1999 (loi Chevènement) et 2000 (loi SRU), et six ans après l'acte II de la décentralisation (2004).
- Un second temps : « **Une gouvernance qui s'organise mais qui reste fragile** », pour souligner les avancées, mais aussi les limites, des modes de faire, des moyens et des méthodes mobilisés localement pour instruire et conduire ces politiques.
- Un troisième temps : « **Des systèmes d'acteurs en recomposition** », pour montrer comment les coopérations entre les collectivités locales et les organismes HLM se confortent, et comment les services déconcentrés de l'Etat, en charge de relayer localement des politiques nationales qui posent question, trouvent leur place dans le nouveau système.

Des encarts sur certaines expériences qui nous ont paru particulièrement intéressantes sur les sites rencontrés ont été insérés dans le rapport.

Enfin, les observations recueillies au cours des entretiens avec les acteurs nationaux sont intégrées au fil du rapport, en tant que de besoin - quand elles apportent des éclairages complémentaires ou des nuances sensibles par rapport aux enseignements tirés des entretiens menés sur les 10 territoires - et de facto, ne font pas l'objet d'une partie spécifique.

## I – UN VRAI PALIER DANS LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

**Dix ans après la loi sur la coopération intercommunale et six ans après l'acte II de la décentralisation, l'ampleur du changement est largement confirmée. Les collectivités rencontrées ont franchi à l'évidence « un palier de maturité » dans la formulation et la conduite des politiques locales de l'habitat.**

C'est bien à l'échelle des territoires de la coopération intercommunale, ainsi progressivement installés et organisés, que se construisent de véritables politiques de l'habitat. Ces dernières sont en passe de constituer un axe majeur des stratégies locales de développement et d'organisation de l'espace et elles recouvrent un spectre large de préoccupations. Ce constat se vérifie aussi s'agissant des trois Conseils généraux étudiés, eux-mêmes investis dans le chantier des nouveaux plans départementaux de l'habitat.

On apporte ci-après les éléments de « preuves ». Pour autant ce processus de territorialisation ne manque pas, on le verra, de se heurter à un certain nombre de limites, qui tiennent à des facteurs tant locaux que nationaux.

### 1-1. Les « éléments de preuve »

Le « palier de maturité » nous semble récent, remontant aux deux ou trois dernières années, laissant penser que quelque chose est en passe d'aboutir.

**Il y a certes là un effet d'histoire : on recueille les fruits des étapes antérieures.**

C'est notamment le cas pour les agglomérations de Grenoble, qui met en chantier son troisième PLH (le premier datant de 1995) et de Strasbourg, communauté urbaine ancienne et investie de longue date sur les questions d'habitat (son 4<sup>ème</sup> PLH est achevé) même s'il y a eu un effet d'accélérateur depuis les dernières élections municipales.

Ces collectivités, qui ont déjà plusieurs générations de PLH derrière elles, ont logiquement acquis une réelle maturité dans la compréhension des problématiques territoriales, dans la définition fine de leurs politiques, de leurs systèmes d'aide, et dans la mise en œuvre des partenariats locaux.

Mais, y compris sur ces collectivités qui ont une longue histoire en matière d'habitat, **on fait le constat de développements récents**. Depuis deux ou trois ans, les PLH sont soit remis intégralement en chantier, soit révisés, soit enfin en passe de l'être ; et ils sont de bien meilleure qualité. Plusieurs facteurs se combinent ici :

- un facteur de **calendrier** : souvent les premiers PLH ont été approuvés en 2004-2005, et il faut donc maintenant les reprendre.
- un facteur politique avec le **renouvellement de certaines équipes locales** en 2008 et 2009, avec des changements de majorité (Communauté urbaine de Strasbourg, départements de l'Ain, de l'Indre-et-Loire), ou l'arrivée de nouveaux dirigeants à la tête des collectivités (Lille Métropole Communauté urbaine, ...). A l'inverse, la continuité des équipes politiques opère différemment selon les territoires : à Nantes Métropole et à la Métro, elle a permis de poursuivre et d'amplifier l'exercice politique de définition de la politique intercommunale ; à Montpellier Agglomération ainsi que dans la Communauté du Pays d'Aix, cela ne semble pas être le cas.

- un facteur « **loi MOLLE** », qui après les dispositions de la loi de 2004 relatives aux PLH, vient encore renforcer ces derniers comme cadres majeurs des politiques locales et qui oblige à une mise en conformité avant mars 2010.
- l'exercice, depuis plusieurs années maintenant, de la **délégation des aides à la pierre** qui a été l'occasion d'une véritable prise en main de la politique locale de l'habitat avec la mise en place de systèmes d'aides adaptés aux besoins et aux enjeux locaux (Conseil général 67, Conseil général 37 par exemple). Au niveau national, l'Assemblée des Communautés de France (ADCF) confirme d'ailleurs que la « prise » ou pas de la délégation discrimine fortement les agglomérations.

Deux éléments forts illustrent ce véritable nouveau « palier de maturité » atteint en matière de politique de l'habitat.

### **1-1-1. Un positionnement des politiques locales de l'habitat dans des stratégies plus larges, avec un souci d'aménagement et de cohésion sociale du territoire**

Il y a là une évolution notoire : dans nombre des territoires étudiés, les responsables politiques expriment le souci de construire ou de conforter des politiques de l'habitat explicitement corrélées, vers le « haut » avec les démarches de planification (SCOT et PDU), et vers le « bas » avec les documents d'urbanisme (PLU). Cette ambition est bien inscrite dans les différents documents supports.

Dix ans après les objectifs de la loi SRU, on commence donc à penser l'habitat comme un chapitre majeur du projet de territoire, et on tente de l'approcher de façon systémique, en lien avec la planification spatiale, le développement économique et les mobilités. Dans la continuité, on remet en chantier (ou du moins on tente de le faire) les PLU.

C'est particulièrement le cas :

- à Nantes Métropole, où dans la foulée du premier PLH 2004-2009 (lui-même élaboré en même temps que le SCOT), on a remis en chantier tous les PLU. Ces derniers sont invités à se caler sur les orientations du PLH. Les PLU sont aussi adossés à un PADD communautaire, et approuvés par Nantes Métropole, ils déclinent le PLH, notamment en promouvant des secteurs de mixité sociale. Il devrait en être de même en application du nouveau PLH 2010-2015. Il est à noter que c'est le même vice président qui a en charge à la fois l'habitat, l'urbanisme et l'aménagement du territoire.
- à Montpellier Agglomération : dès 2002, a été mis en chantier un ensemble de démarches de planification : SCOT, PLH, PDU et agenda 21, pilotées en cohérence par la même direction. Le SCOT approuvé en 2006 est conçu sur des bases originales, avec une « inversion du regard » : de façon à limiter la consommation d'un espace rare et fragile et subissant de très fortes pressions, le SCOT proscrit toute urbanisation sur certains territoires. Dans la foulée, l'ensemble des PLU a été remis en chantier. Le PLH a été révisé pour l'adosser de façon plus précise au SCOT.

## Montpellier Agglomération

### Un SCOT qui concilie l'intensification et la maîtrise de l'urbanisation

La méthode de fabrication du SCOT de Montpellier a reposé sur la mise en évidence et le croisement d'une géographie, d'une dynamique et d'une volonté :

- la géographie « première », celle de l'armature des espaces naturels et agricoles
- la dynamique des réseaux de déplacements
- la volonté de densifier / optimiser / hiérarchiser les développements urbains.

#### Un objectif principal : réduire de moitié le rythme de consommation de l'espace

Dans un contexte de très forte pression urbaine (1960 : 145 000 habitants pour 1 000 hectares urbanisés / 2004 : 400 000 habitants pour 10 000 hectares urbanisés), il fallait radicalement inverser la tendance. En soustrayant l'ensemble des espaces naturels et agricoles considérés comme intangibles (30 000 ha sur 43 000, soit 70 %), le SCOT proscrit toute urbanisation de ces espaces dans les PLU au travers de plans de secteur définis au 1/25 000 ème. De cette approche « en négatif », il est ressorti 2 900 ha identifiés comme espaces d'extension urbaine potentielle, prioritairement localisés au contact des zones urbaines existantes et des corridors de transport public.

#### Une densification raisonnée

Dans un second temps, le SCOT a fixé un ordre de priorité dans l'ouverture à l'urbanisation de « corridors de réinvestissement urbain prioritaires » le long des lignes de TCSP. Dans ces espaces, les PLU sont invités à établir des règles d'urbanisme qui suscitent et encadrent une croissance raisonnée, assortie de règles de densité minimale.

#### Une déclinaison en études urbaines, faisant la transition entre le SCOT et les PLU

Sur ces sites de 20 à 200 ha, des études urbaines sont engagées par les communes avec l'appui de l'agglomération, permettant d'établir des plans de référence proposant :

- une stratégie de projet urbain d'ensemble susceptible d'alimenter le PLU
- une armature d'espaces publics apte à structurer une « ville de proximité »
- et une programmation urbaine mixte en termes fonctionnel (logement, activités, commerces), social (au moins 25 % de logements sociaux) et morphologique (habitat individuel, groupé, collectif ...)

C'est sur ces bases que le PLH a été remis en chantier, rebouclant ainsi avec le travail de programmation.

Dans ces deux cas de coopération intercommunale récente, l'itération entre habitat, planification et urbanisme a bien été conçue dès le départ.

- dans l'agglomération grenobloise, le 3ème PLH, dont l'élaboration vient de s'achever, prend appui sur la démarche plus globale du Projet d'agglomération 2020, et sur les travaux en cours du SCOT de la vaste région urbaine (200 communes). Il se présente comme leur « volet habitat », dont on attend qu'il participe fortement à la stratégie de confortation de l'attractivité de l'agglomération centre confrontée à un déficit migratoire et au vieillissement de sa population. Le schéma de secteur du SCOT qui va être élaboré devrait permettre un « rebouclage » entre le PLH et le SCOT à l'échelle de l'agglomération.
- sur la Communauté urbaine de Strasbourg, le nouveau PLH a été élaboré dans un souci de cohérence avec les autres politiques publiques (PDU, PLU, ...) et avec les politiques supra - communautaires en matière de logement (SCOT, PDH, PDALPD). Par ailleurs, un nombre important de communes élaborent ou révisent leurs PLU suite à la révision du PLH en 2008.

Il ne s'agit là que de tendances émergentes. Sur certaines des agglomérations étudiées, et partant certainement sur bon nombre d'agglomérations françaises, le lien entre planification et habitat n'est visiblement pas encore à l'ordre du jour.

Concernant les trois départements étudiés, on constate des évolutions similaires dans la recherche d'intégration des différentes politiques qu'elles soient territoriales ou thématiques :

- dans le Bas Rhin, le PDH approuvé en 2009, l'a été dans le même temps que le PDALPD, le schéma gérontologique et le PLH de la Communauté urbaine de Strasbourg. Le PDH a permis de recalibrer les objectifs en matière de logement à l'échelle « pertinente » des différents SCOT.
- dans l'Ain, le PDH qui vient d'être approuvé affiche l'ambition d'articuler - à l'échelle des cinq secteurs qui découpent le département - les SCOT, les PLH et les objectifs territorialisés de production de l'habitat. Le vice-président, en charge tout à la fois du logement, de l'aménagement du territoire et de la prospective, fait du lien entre planification spatiale et logement un axe majeur de sa politique (« le Conseil général a un rôle d'organisateur du territoire » et il vient de constituer une coordination inter SCOT).
- en Indre-et-Loire, où le PDH est en cours d'élaboration, il est recherché une forte articulation entre le PDALPD et les vingt quatre PLH du département que le Conseil général appuie, coordonne et tend à orienter dans leurs contenus et leur forme. Pour ce dernier, l'habitat est en effet un « puissant levier de l'aménagement du territoire ».

## Département de l'Ain

### Un Plan départemental de l'habitat au service des acteurs

Le PDH récemment approuvé est le fruit d'un travail mené par un comité technique comprenant des représentants de l'Etat, du Conseil général, de la communauté d'agglomération de Bourg en Bresse, de la communauté de communes du Pays de Gex, du CAUE et de l'ADIL, assistés par le CETE de Lyon.

L'ensemble des maires et présidents d'EPCI ont ensuite été consultés, avant approbation par un large comité de pilotage comprenant les acteurs de l'habitat dans le département.

#### Une double approche, départementale et par secteurs

Cinq orientations pour porter une politique de l'habitat durable dans l'Ain :

- répondre à tous les besoins de parcours résidentiels
- assurer l'effectivité du droit au logement
- se mettre en marche pour des logements durables et des chantiers propres
- assurer un développement résidentiel équilibré entre pôles et secteurs ruraux
- utiliser préférentiellement le tissu déjà urbanisé et les bâtiments existants

Une déclinaison détaillée sur les cinq secteurs de SCOT et de PLH, sur la base de diagnostics fins qui figurent en annexe : Bourg Plaine de Bresse, Val de Saône Dombes Côtières Plaine de l'Ain, Oyonnax - Nantua, Bugey, Gex Bellegarde.

#### Un intéressant dispositif de suivi

Outre les comités de pilotage et d'animation technique, il est prévu de faire vivre un « **tableau de l'état des pratiques** » sous forme d'un tableau qui reprend les cinq orientations départementales, organisant pour chacune d'elles le suivi des pratiques (financement / études / conseil assistance), et en regard les pistes prévues ou à mettre en place.

A noter que le Conseil général est très présent dans l'élaboration et l'actualisation des SCOT, en faisant de l'assistance technique et en participant à l'ensemble des comités de pilotage.

Reste à mieux faire connaître ce récent PDH, notamment des organismes HLM qui n'en ont pour l'instant qu'une perception assez lointaine. C'est à cette condition qu'il deviendra le document de référence qu'ambitionne le Conseil général.

### 1-1-2. Une forte demande de régulation est exprimée par les opérateurs locaux (organismes HLM, associations régionales) en direction des nouveaux chefs de file

A la fois signe et effet de ces efforts d'intégration des différentes politiques entre les mains des EPCI ou des départements, une forte demande de régulation est exprimée par les opérateurs locaux (organismes HLM, associations régionales) en direction de ces nouveaux chefs de file :

- régulation de l'ensemble du système (exigence de cohérence, de finesse dans la réponse aux besoins ...), qui doit nécessairement se faire en bonne intelligence entre les différents niveaux de collectivités locales et les services locaux de l'Etat.
- mais aussi régulation des concurrences entre communes (ou entre bassins d'habitat quand on est à l'échelle départementale).

Par ailleurs, et du point de vue d'un certain nombre d'acteurs, **la délégation a joué un rôle important dans le processus d'intégration « planification / urbanisme / logement »**. Certains parlent de la délégation comme d'un « accélérateur de particules ». Ce sont en effet les mêmes responsables politiques et techniques qui, avec la délégation, ont entre leurs mains d'un côté, l'organisation du territoire et de l'autre, la programmation concrète des opérations. Les relations entre le « macro » et le « micro », le stratégique et le terrain, le prospectif et l'opérationnel, se construisent dans cette « fusion » des compétences. C'est là, semble-t-il, une étape majeure pour les politiques locales de l'habitat.

## Communauté urbaine de Strasbourg

### Un PLH qui s'articule avec les autres politiques publiques

Document de planification et d'action, le PLH s'articule avec l'ensemble des autres politiques publiques de la Communauté urbaine de Strasbourg, notamment :

- **le Plan Climat Territorial** de la Communauté urbaine de Strasbourg, qui définit l'ensemble des actions pouvant être entreprises dans le domaine du développement durable et en particulier de la maîtrise de l'énergie et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire communautaire (le logement constituant un champ d'action important dans ce domaine),
- **le Projet Social Santé Territoire**, qui définit l'ensemble des actions pouvant être entreprises en matière d'amélioration des conditions sanitaires de vie des habitants (le logement constituant là aussi un champ d'action non négligeable),
- **le Document d'Orientation Communautaire et la démarche Ecocité** de la Communauté urbaine de Strasbourg, qui fixent les axes de développement et d'aménagement du territoire communautaire, tous domaines confondus,
- **le Plan de Déplacements Urbains** de la Communauté urbaine de Strasbourg, qui fixe la politique des transports, notamment collectifs, à articuler nécessairement avec le développement du logement,
- **les Plans Locaux d'Urbanisme** des communes, qui adaptent la réglementation d'urbanisme aux objectifs territoriaux fixés par le PLH.

Le PLH s'intègre par exemple dans la démarche originale de débats publics intitulée « **Strasbourg 2025, réussir la ville de demain** », associant – pour l'élaboration du PLU de Strasbourg – l'ensemble des personnes qui vivent et font la ville.

Le PLH s'articule également avec les **politiques supra - communautaires en matière de logement**, notamment :

- **le Schéma de Cohérence Territoriale** de la Région de Strasbourg (SCOTERS), document couvrant 139 communes dont celles de la Communauté urbaine de Strasbourg, qui vise à mettre en cohérence les politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'habitat, de l'économie et des déplacements,
- **le Plan Départemental de l'Habitat** (PDH), qui vise à coordonner la politique logement à l'échelle de l'ensemble du territoire départemental,
- **le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées** (PDALPD), qui vise à soutenir les ménages éprouvant des difficultés particulières - en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence - à accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir.

## **1-2. Une couverture plus systématique et plus articulée des différents champs des politiques locales de l'habitat**

Dans le passé, les politiques locales de l'habitat ont souvent traité de façon déséquilibrée les différents segments de marché :

- donnant la priorité à la production neuve du logement locatif social (destiné qui plus est à un public type sans prise en compte des besoins spécifiques),
- ignorant assez largement la question de la requalification de l'existant (parcs public et privé),
- faisant peu de place à l'accession à la propriété,
- et investissant de façon marginale un certain nombre de questions épineuses : le logement des publics défavorisés et l'hébergement (pris en charge par les dispositifs spécifiques des plans départementaux dédiés), les politiques de peuplement, ... .

### **n Les récents PLH, mais aussi les nouveaux PDH, attestent d'une nouvelle approche locale des enjeux et d'une meilleure « mise en musique » des réponses**

L'ensemble de la chaîne est couverte dans un souci de fluidification des parcours résidentiels. On note ainsi :

- la montée en puissance de l'accession sociale (PSLA, Pass Foncier ...) notamment pour les jeunes ménages (Communauté urbaine de Strasbourg, Conseil général 37,...), mais qui semble encore parfois hésitante,
- des préoccupations croissantes concernant le parc privé ancien, avec le traitement de l'insalubrité, des interventions sur les copropriétés dégradées (Lille Métropole Communauté urbaine, La Métro, Nantes Métropole, ...),
- la prise en compte de besoins spécifiques : étudiants, personnes âgées (Conseil général 67, Conseil général 37, ...),
- une plus grande prise en compte de la question de l'hébergement : réponses spécifiques (maisons relais, CHRS ...) avec la recherche de meilleures passerelles vers le logement ordinaire (lien fait à Grenoble entre le nouveau PLH et le nouveau Plan d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion ; Melun Val de Seine a fait de l'hébergement un axe fort de son nouveau PLH),
- le développement des opérations mixtes public / privé, qui devient souvent la règle pour une plus grande mixité urbaine et sociale et une réponse quantitative plus rapide. La vision des collectivités locales et des organismes Hlm vis-à-vis du logement privé s'est sans doute « décomplexée ». Le recours beaucoup plus fréquent à la VEFA et le rachat de patrimoines aux promoteurs fragilisés par la crise immobilière y ont sans doute largement contribué.

Les PDH ambitionnent de constituer de véritables documents de référence de la politique départementale de l'habitat et vont souvent au-delà du minimum requis par la Loi. Le PDH du Bas-Rhin par exemple propose des orientations précises, qui s'apparentent à un programme d'actions, avec un système d'aides financières adapté pour la mise en œuvre des orientations.

Certains acteurs nationaux, et notamment l'ADF, souhaiteraient que le PDH ait un statut de document obligatoire sachant qu'à ce jour, moins de 20 PDH ont été élaborés. Cela étant, ce faible nombre peut renvoyer à différentes réalités locales :

- des territoires où l'habitat n'est pas considéré comme un enjeu majeur (territoires ruraux et/ou avec des intercommunalités qui prennent en charge la question de l'habitat),
- des territoires où il y a une véritable volonté d'élaborer les PDH, mais qui ont déjà beaucoup à faire avec la mise en œuvre des autres documents départementaux (PDALPD, schéma médico-social, schéma d'accueil, d'hébergement et d'insertion,...). Un temps est nécessaire pour procéder à l'articulation de tous ces outils.

**n Concernant le logement social, qui ne souffre pas pour autant de la prise en compte de ces nouvelles préoccupations, il apparaît d'autres façons de procéder :**

- **moins de saupoudrage et plus de ciblage vers des segments forts pour un plus grand effet de levier :**
  - o la priorité est clairement donnée au logement locatif « vraiment social », le PLS tend à être freiné sinon abandonné,
  - o les aides peuvent être majorées quand les organismes proposent des niveaux de loyers inférieurs aux loyers plafonds (Conseil général 37),
  - o des dispositions explicites de rattrapage des retards SRU sont édictées,
  - o des règles de mixité sociale sont négociées avec les communes avec parfois des sanctions à la clé (Lille Métropole Communauté urbaine),
  - o d'une façon plus générale, au niveau des départements et compte tenu du contexte budgétaire, il est constaté par l'ADF une tendance à la rationalisation des interventions et à un recentrage des aides sur les publics cibles des Conseils généraux (personnes âgées, jeunes, insertion) ; ces derniers sont plus exigeants, plus regardants par rapport aux publics visés, et sont moins dans une logique d'intervention globale comme cela s'était développé les années précédentes.
- **« le retour du PLAI »** : avec des objectifs précis fixés par les PLH, des programmations et des aides forfaitaires en nette augmentation et des organismes qui « jouent le jeu ». Cette préoccupation se retrouve également dans les nouvelles attentes des services de l'Etat. C'est sans doute là un effet de « la crise du logement » avec la précarisation de la société.

## Conseil général du Bas-Rhin

### Les Résidences senior et junior

Dans le cadre de son PDH 2010-2015, le Conseil général du Bas Rhin a mis en place avec ses partenaires un programme original et volontariste de logements autonomes pour les seniors et les jeunes.

Le PDH propose ainsi la création de 24 résidences senior et 13 résidences junior sur le territoire départemental hors Communauté Urbaine de Strasbourg, pour les six années de sa mise en œuvre.

#### *Les résidences senior :*

Un constat :

- § 80% des seniors du Bas Rhin sont sous plafonds de ressources Hlm
- § La production pour les seniors est essentiellement de la production de logements « haut de gamme »

Des besoins identifiés :

- § Un besoin de production de résidences senior peu chères
- § Un besoin de production alternative au maintien à domicile (adaptation du parc existant jugée trop chère et peu appropriée car la durée de vie moyenne d'un logement adapté est de 2 ans seulement)

Des opérateurs identifiés par le Conseil général pour produire ces résidences :

- § Les organismes Hlm

Un produit « résidences senior » défini:

- § Des groupes de logements autonomes, adaptés à la perte d'autonomie et proposant des services d'aide à la personne et des services locatifs facultatifs pour les résidents
- § Une taille de ces résidences de l'ordre d'une vingtaine de logements

#### *Les résidences junior :*

Des besoins identifiés :

- § Un besoin de logements à destination des jeunes en apprentissage ou aux jeunes actifs pour qui il est difficile d'obtenir un bail classique, eu égard à leur statut (apprenti, CDD, ...).

Un produit « résidences junior » défini :

- § Des logements locatifs T1 ou T2 autonomes
- § Offrant des niveaux de loyers bas
- § Des résidences bien reliées aux zones d'activité et à l'armature urbaine
- § Et proposant des services communs à caractère locatif (blanchisserie, ...).

- <sup>n</sup> **D'autres enjeux commencent à être pris en compte, sur des sujets jusqu'ici peu investis (foncier, peuplement), ou nouveaux (le Grenelle) ; les avancées sont ici plus timides. Ainsi :**
- **en matière de politique foncière** ; des budgets importants et en croissance sont consacrés à la politique foncière, au travers notamment de la constitution de réserves (Communauté urbaine de Strasbourg), de projets de création d'EPF ou de convention avec des EPF existants (Lille Métropole Communauté urbaine qui a un projet de convention avec l'EPF régional, Melun Val de Seine pour la réalisation d'études de potentialités) ; pour autant, de nombreux acteurs locaux constatent que ces avancées restent insuffisantes.
  - **le Grenelle**, pour lequel on a parfois anticipé localement (Plan climat de la Métro) et que l'on essaie de décliner tant sur le parc social (qui n'est pas le plus en retard) que sur le parc privé. Cela étant, si pour le parc locatif social neuf, la prise en compte du Grenelle devient la norme exigée (les aides y sont conditionnées), pour le parc existant, on en reste encore bien souvent à l'amorce de la question, à la pédagogie des acteurs (communes et populations, en lançant par exemple des photographies thermiques aériennes), voire parfois à son évitement (la question est considérée comme traitée dans le cadre des projets ANRU pour le parc social, ce qui laisse entière la question – pourtant gigantesque - du parc hors ANRU et surtout depuis la disparition de la PALULOS).
  - **la question des peuplements et des politiques d'attribution**, avec les projets de mise en place de conférences intercommunales qui se développent (Lille Métropole Communauté urbaine, La Métro, Nantes Métropole...) ; mais là aussi, les marges de progrès restent importantes.

## Grenoble Alpes Métropole (La Métro)

### Un Plan climat décliné dans le PLH

En décidant son Plan climat en 2005, la Métro a été la première agglomération à signer un tel engagement. Elle en assure la maîtrise d'ouvrage, en y associant plus de soixante partenaires.

Le Plan vise à une diminution de 20 à 30 % des émissions de CO2 d'ici 2020 pour s'inscrire dans l'objectif du facteur 4. Il s'est donné comme priorité d'agir sur le secteur de l'habitat, dans lequel les gisements d'économie d'énergie sont considérables, en particulier à travers la réhabilitation énergétique du parc ancien.

L'objectif est également social pour lutter contre la précarité énergétique des ménages les plus modestes.

Aujourd'hui le Plan climat se prolonge et s'amplifie dans le cadre du tout récent PLH, avec trois principaux points d'application :

#### **S'agissant de l'aide à la production de logements sociaux neufs :**

Depuis 2005, la Métro complétait ses aides à l'équilibre de la production neuve par une aide à la performance énergétique ; le dispositif, revu en 2008, va l'être à nouveau en 2010, avec comme hypothèse un recentrage sur le BBC pour atteindre 100 % de la production des logements locatifs sociaux en BBC en 2012.

#### **S'agissant de la poursuite de la requalification du parc public :**

Le PLH fixe comme objectif d'aider à la réhabilitation de 8 700 logements dont 5000 sont repérés comme les plus « énergivores », en visant le niveau du label BBC Effinergie Réhabilitation.

L'effort correspondant de la Métro s'établit à 8,6 M € sur la période 2010-2015.

A noter qu'un travail de programmation sur la durée du PLH est prévu avec l'aide d'Absise, association départementale des organismes HLM.

#### **Un effort particulier en faveur des copropriétés :**

C'est là une originalité du PLH. Il prévoit de conduire une ambitieuse campagne d'isolation des copropriétés datant de la période 1945-1975. Il faut dire qu'on compte dans l'agglomération 1 560 copropriétés de cette période (soit 65 600 logements), et que leur qualité thermique est particulièrement médiocre.

L'objectif est d'étendre à l'agglomération l'expérimentation des deux Opérations Programmées d'Amélioration Thermique du Bâtiment menées avec les communes de Grenoble et d'Echirolles, qui prévoient la réhabilitation thermique performante de 5 000 logements en quatre ans.

La Métro s'engage à hauteur de 11,5 M € pour la durée du PLH.

A noter qu'existe un **Observatoire du Plan climat** qui permet de suivre les consommations énergétiques et les émissions de CO2 aux deux échelles de l'agglomération et de chaque commune.

### 1-3. Les limites et les inquiétudes

Le processus à l'œuvre de territorialisation des politiques de l'habitat connaît évidemment des limites et ne manque pas de susciter des inquiétudes. Il faut admettre qu'un tel processus est forcément délicat dans un système français qui a très longtemps reposé sur les deux piliers de :

- la domination très large de l'Etat, dont la défiance vis-à-vis des élus locaux reste d'ailleurs prégnante, et qui, pour preuve, continue de raisonner pour l'essentiel en délégation et non en transfert de compétences,
- et le pouvoir des maires, qui est à la fois puissant (ils ont *in fine*, par le permis de construire, le droit des sols) et fortement atomisé par la mosaïque de la carte des communes.

Ce schéma est en effet aujourd'hui largement bousculé tant du côté de l'Etat, par la montée en puissance du local, que du côté des maires par la remise en question de leurs prés carrés.

Dans ce contexte, le processus de territorialisation des politiques de l'habitat continue à se heurter à des résistances au changement qui sont fortes de part et d'autre. Les collectivités locales et les services de l'Etat se renvoient volontiers mutuellement les motifs d'insatisfactions.

Au demeurant, l'évolution de la posture de l'Etat, de ses politiques et de ses pratiques en matière d'habitat, semble concentrer aujourd'hui les remarques de toutes les familles d'acteurs, y compris en son propre sein. Loin de contribuer à simplifier ou faciliter le bon déroulement du processus de territorialisation, l'Etat apparaît aux yeux de nombreux responsables locaux comme « celui qui ne cesse de se contredire », qui « pêche par omission en ne faisant pas ce qu'il a à faire », ou dont le projet pour les territoires entre en conflit avec la vision des élus locaux.

Les limites et les inquiétudes renvoient plus précisément aux éléments suivants.

- <sup>n</sup> **Il y a tout d'abord un « effet de système », qui semble malheureusement en phase d'aggravation selon les acteurs.**

**Ainsi la façon très française de produire des exigences et du droit, par empilement successif**, et sans grand souci de cohérence, pose de plus en plus problème : les acteurs jugent qu'il y a « trop de dispositifs, d'engagements qui se superposent et se télescopent : DALO, PDAPLD, accords collectifs, ANRU, ... » et « trop de lois successives insuffisamment préparées », avec au final, « des injonctions trop souvent paradoxales et contre-productives ». A titre d'exemple, sont évoqués par les acteurs les points suivants :

- « les règles d'attribution sont trop compliquées, trop d'interlocuteurs sont en jeu ; on nous demande 3 candidats alors qu'on en a 2,5 en moyenne en réalité. Exiger 3 candidats fait systématiquement 2 ménages mécontents ».
- « c'est bien de chercher à éviter la discrimination mais cela devient contre productif car trop administratif ». « Il devient très difficile de travailler sur les peuplements, la mixité, et d'autant plus que certains dispositifs sont anti-mixité sociale comme le SLS et ses nouvelles règles; d'ailleurs, qu'appelle-t-on mixité sociale ? Cela n'a jamais été défini ! ».

Ainsi également, les acteurs locaux dénoncent l'instabilité croissante de la politique de l'Etat alors que **le processus de territorialisation demande de la continuité et de la stabilité** pour construire les contenus, et installer les nouvelles régulations au sein du système d'acteurs. Les dispositifs changent trop vite et trop souvent. « On ne donne pas le temps aux politiques et aux dispositifs de s'installer pour être efficaces ». Sont ainsi mis en avant l'évolution des exigences en matière de PLAI, le changement des périmètres Scellier alors que les promoteurs ont acheté des terrains sur la base des anciens découpages, la règle du SLS qui est passablement compliquée et qui a changé plusieurs fois en peu de temps en lien avec le dossier convention d'utilité sociale.

Il apparaît aussi qu'il faut du temps pour que les collectivités locales se saisissent de dispositions assez complexes. Ainsi, l'USH doute que les dérogations locales dans le cadre de l'exercice de la délégation des aides à la pierre (possibilité de majoration des loyers plafonds, des assiettes et des taux de subvention, ...) soient largement utilisées. Cela étant, leur faible utilisation peut renvoyer aussi à une certain risque politique et social sur un territoire, sans doute difficile à prendre en période de crise économique et sociale et parfois de forte tension sur les marchés de l'habitat.

- n **Ensuite, il est souvent considéré que l'Etat ne joue pas pleinement son rôle de garant, de « gendarme » qui serait à même de dépasser les résistances communales.**

A ce sujet, deux aspects reviennent régulièrement dans les propos des acteurs :

- Il persiste une **résistance d'un certain nombre de maires au logement social**, même si l'on note des avancées, ici ou là, sur le sujet. Le fait est que le rattrapage au titre de l'article 55 se fait souvent avec lenteur, y compris dans des territoires dotés d'une vraie politique intercommunale (Métro par exemple). Certains élus incriminent l'Etat sur le sujet, et dénoncent son incapacité à faire appliquer la loi, les sanctions étant jugées trop rares et insuffisantes : « il est anormal que l'on continue à avoir tant de communes article 55 en Ile de France et que l'Etat ferme les yeux devant des maires qui, pour donner le change, ne font que quelques PLS ». On constate toutefois d'indéniables progrès ; selon le Ministère, 137 arrêtés de carence en application de l'article 55 ont été prononcés à l'occasion du premier bilan triennal, 250 sur un total de 350 « mauvais élèves » à l'occasion du deuxième, et le Ministère s'attend à un chiffre plus élevé pour les années suivantes.
- Le second aspect concerne la **rénovation urbaine**. On regrette que la solidarité intercommunale ne joue pas suffisamment, tant pour les relogements que pour la reconstitution de l'offre démolie. Et là aussi on critique le manque de fermeté de l'Etat sur le sujet : « les préfets n'ont pas su imposer aux maires la reconstitution de l'offre « ANRU » sur d'autres territoires que ceux où l'on démolit. L'occasion est ratée de renouveler vraiment les quartiers et de mieux équilibrer spatialement les populations sur l'ensemble de l'agglomération. Dans 10 / 15 ans, se reposera inévitablement la question de la gestion urbaine des quartiers ANRU, une fois les aménagements physiques achevés et les investissements immobiliers déjà défraîchis ».

On voit bien que sur ces sujets les responsabilités sont partagées, y compris par des EPCI qui ne parviennent pas à s'imposer davantage. Ce constat est aussi celui du Ministère qui dit la difficulté qu'il y a pour ses services déconcentrés à s'opposer aux élus locaux.

Sur ce chapitre du nécessaire dépassement des égoïsmes locaux, on a lors de nos entretiens, fréquemment entendu :

- la revendication bien connue de la désignation des élus d'agglomération au suffrage universel direct, qui est considérée comme le passage obligé pour installer véritablement le nouveau « gouvernement » des territoires.
  - le regret quant au recul du gouvernement sur l'obligation du PLU intercommunal dans le cadre du projet de loi Grenelle 2 ; pour nombre d'acteurs locaux, il serait utile - et plus confortable que de négocier pied à pied sur le terrain avec les communes membres - que la solution autoritaire vienne d'en haut ...
  - le paradoxe entre le souhait des acteurs d'avoir une présence de l'Etat au plus près du terrain, et en même temps le souci pour ce dernier, de par la difficulté pour un préfet de département de s'opposer à un élu local, de tendre à renvoyer la décision vers le préfet de région.
- n Il y a également des « défauts » d'échelle qui entravent une meilleure territorialisation des politiques de l'habitat. Et là aussi, l'Etat est attendu ou questionné.**

Certains des responsables des EPCI rencontrés conviennent que leur territoire n'est pas à la bonne échelle pour traiter des questions d'habitat, et qu'il va falloir le reconsidérer. L'échelle des solutions doit correspondre à l'échelle des problèmes et *de facto* au bassin de vie. Ainsi :

- à Montpellier, territoire trop petit et au dessin un peu « baroque », on s'interroge sur les extensions possibles vers l'agglomération de Sète.
- à la Métro on prend conscience qu'il faudrait aller vers de l'inter PLH (comme on le fait ailleurs pour les SCOT), et notamment avec le PLH du Voironnais.
- à Aix en Provence, le découpage de la coopération intercommunale au sein d'une vaste aire urbaine pose évidemment question.
- à Melun Val de Seine, on s'interroge sur des rapprochements possibles à terme avec des intercommunalités voisines pour « faire poids » et être en mesure de capter des nouveaux investissements d'importance régionale.

**Une territorialisation véritablement aboutie appelle donc des périmètres de prospective et d'action sensiblement plus larges.**

Mais se pose ici une double question :

- l'impulsion à donner par l'Etat à l'élargissement des périmètres ; les élus s'interrogent sur l'achèvement de la carte de la coopération intercommunale, telle qu'envisagée dans le cadre de la réforme territoriale.

- la question des Conseils généraux, dont le périmètre (et donc la pertinence de leurs interventions) rétrécirait d'autant que celui des EPCI augmenterait.

Au-delà de la question de l'échelle mais en lien direct avec celle-ci, **la volonté de l'Etat de recentrage de la production en zone tendue est remise en question dans les territoires**, d'une part dans son principe même et d'autre part, dans la définition des territoires tendus et détendus :

- dans le Bas Rhin par exemple, le préfet a signé (et donc approuvé dans leurs contenus) les SCOT et le PDH, qui fixent des objectifs de production dans certains territoires et parallèlement il demande un recentrage de la construction dans les zones tendues, qui ne sont pas toujours cohérentes avec les objectifs des SCOT et du PDH qu'il a approuvés et signés...
- le département d'Indre-et-Loire est également très inquiet quant à cette nouvelle vision zones tendues / détendues : les méthodes d'estimation des besoins sont jugées technocratiques, loin des réalités. On risque ainsi d'aboutir à un fort recul des programmations (200 logements sur le territoire du Conseil général seulement alors que les ambitions sont de 400, la vitesse de croisière jugée à 350 annuels) et une forte concentration sur l'agglomération. Cela interroge fortement la politique d'aménagement du territoire mis en place par le Conseil général. Si l'on concentre l'essentiel de la programmation sur la capitale du département, l'agglomération aura-t-elle par ailleurs les moyens financiers, fonciers, ..., d'assumer celle-ci ? La concurrence entre bailleurs ne va-t-elle pas être fortement exacerbée au risque de voir le foncier renchéri ?

**n De façon plus générale, les collectivités locales voient une limite plus structurelle au processus de territorialisation des politiques de l'habitat et qui renvoie à la posture - et au discours - de l'Etat et son évolution récente.**

Les collectivités locales interrogées expriment ainsi un « **désenchantement** » par rapport à **la délégation**, qui a certes permis, comme on la vu, une forte en montée en puissance de leur rôle en tant que chef de file mais qui est aujourd'hui, selon elles « **en panne** ». Pour certains acteurs nationaux (FNAR, Villes et banlieues), l'Etat n'a guère été le « stratège » qu'on attendait, et « avec la délégation des aides à la pierre il n'a fait que résoudre son propre problème : se désengager en misant sur la montée en régime budgétaire des collectivités délégataires ... ».

Bon nombre d'acteurs locaux pensaient que l'étape suivant la délégation était naturellement d'aller **vers plus de décentralisation**. Au lieu de cela, ils font le constat que les interventions de l'Etat sont à la fois plus nombreuses et plus tatillonnes.

Le Plan de cohésion sociale souvent largement décalé des PLH, avait à l'époque déjà commencé à découpler la programmation décidée localement et celle qui « venait de Paris ». Au fil des ans et des avenants successifs, le système s'est rigidifié en devenant de plus en plus directif (« l'Etat impose la programmation ») et de moins en moins souple (les marges locales d'adaptation entre le parc public et le parc privé, entre la construction neuve et la réhabilitation sont révolues).

Cette évolution est d'autant plus mal vécue que « ce retour de l'Etat » se fait sur :

- un fond de fort repli budgétaire de sa part.
  - la base d'un corpus stratégique qui n'est pas forcément partagé localement et dont les collectivités se sentent exclues (priorité aux zones tendues comme on l'a vu, vente Hlm, conventions d'utilité sociale conçues d'emblée comme une relation bilatérale Etat / organismes, attention particulière accordée aux grands groupes, ..., comme on le verra plus loin).
  - un fond de discours très critique sur les collectivités locales (dispendieuses, mauvaises gestionnaires, ...) alors qu'elles considèrent avoir largement assumé le relais financier et stratégique de l'Etat en matière de logement et avec des résultats incontestables, notamment en termes d'augmentation de la production.
- <sup>n</sup> **Enfin, le projet de réforme territoriale est considéré avec prudence sinon avec inquiétude.**

On note une inquiétude des élus locaux par rapport aux projets du gouvernement, mais elle est assez diffuse. Le projet est en effet loin d'être stabilisé.

- **L'inquiétude la plus franche et la plus partagée concerne la remise en question de la clause de compétence générale des Conseils généraux, et donc de leur intervention en matière d'habitat**

Cette remise en question agite d'abord et évidemment les responsables des collectivités concernés, d'autant qu'elle se combine avec une évolution et une réforme de la fiscalité jugée inquiétantes. Ainsi un Conseil général rencontré considère que « tant que l'on peut faire de l'habitat, on continue ; le logement est un axe prioritaire du Conseil général car il est un outil fort de l'aménagement du territoire et a de fortes retombées sur le BTP / la sous-traitance locale ; on a des prévisions de budget encore plus élevées pour l'avenir ; nous retirer la compétence Habitat serait une absurdité : le canton, les Communautés de communes ne peuvent pas faire, le Conseil général, lui, peut : il a les moyens financiers, humains, de mener une réflexion globale et il peut agir comme un outil d'aménagement du territoire et non comme un seul guichet».

L'inquiétude est aussi largement relayée par les acteurs de l'habitat dans les EPCI et dans les organismes HLM, tant les départements sont devenus au fil des ans des partenaires financiers majeurs du logement, prenant avec les conseils régionaux, le relais d'un Etat qui se retire de plus en plus.

On notera que l'ADF souhaite le maintien de la clause de compétence générale, même si il est reconnu que la question de l'habitat n'est pas une des priorités pour nombre de Conseils généraux, et notamment les plus ruraux. Est ici recherché plutôt le maintien de compétences telles que le sport, la culture et le tourisme. Par ailleurs, en matière de logement, l'ADF souhaiterait que les Conseils généraux continuent à recentrer leurs aides sur leurs domaines historiques d'intervention (FSL, personnes âgées, jeunes, handicap, insertion, ...).

- **La perspective des métropoles interroge aussi.**

On s'interroge sur la façon dont les périmètres vont se dessiner, sur les seuils démographiques et sur les futures compétences. Mais à la Métro et à Montpellier, qui sont à 400 000 habitants, de même qu'à Lille, on ne conçoit pas de ne pas en être.

- **Quelques pistes se dessinent pour l'avenir.**

La délégation des aides à la pierre est, de l'avis de tous et notamment des acteurs nationaux et aux dires même du Ministère (qui parlait à son propos de véritable « OVNI » administratif, lors sa mise en place tant celle-ci était jugée innovante et riche de promesses), un peu « en panne » aujourd'hui. L'environnement très incertain (évolution des finances de l'Etat, des finances locales, des compétences, ...) conduit les acteurs dans une position d'attente.

Cet entre-deux est observé de tous points de vue : quantitatif (55% des crédits seulement ont été délégués à ce jour et 28% seulement des Conseils généraux sont couverts) et politique (les acteurs attendent une phase nouvelle qui va, au-delà de la délégation, vers plus de décentralisation). Une évolution du système est demandée pour plus d'efficacité et de clarté.

Dans les territoires où les EPCI sont déjà bien structurés, nombre d'acteurs souhaiteraient ainsi qu'ils soient explicitement reconnus comme **chefs de file** de la politique de l'habitat. Dans les territoires où ce n'est pas le cas, cela pourrait être le département. Il est à noter que certains, comme l'ACUF, souhaiteraient que les EPCI puissent demander des compétences aux Conseils généraux (appel à compétence renforcé) avec une obligation de parvenir à un accord (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui).

Dans cet esprit, un certain nombre d'acteurs s'accordent par ailleurs à dire que devrait émerger pour les collectivités locales le titre « **d'autorité organisatrice de l'habitat** » (pour éviter la tutelle d'une collectivité sur une autre) comme pour les transports. Proposition qui pourrait provoquer bien évidemment des résistances chez les maires des communes (et qui n'est d'ailleurs pas validée par l'AMF).

L'ADCF, par exemple, préconise ainsi « une **décentralisation plus marquée** » : il s'agirait de créer un système « d'appel à compétences » pour regrouper au sein de cette autorité organisatrice des politiques locales de l'habitat, des compétences aujourd'hui éclatées entre plusieurs acteurs (communes, départements, régions, Etat) avec comme fondamentaux, la mise en œuvre du droit au logement sur le territoire et de plus grandes marges de négociation au niveau local. Les leviers d'une décentralisation plus poussée pourraient ainsi être :

- une totale fongibilité des enveloppes entre logement social et privé, une plus grande souplesse dans la programmation des différents produits,
- des possibilités de modulation locale des dispositifs réglementaires en faveur du logement (plafonds de ressources, niveaux de loyers, ...avec zonage) et permettant d'intégrer dans ses aides propres des aides à caractère national ; la possibilité d'atténuer un dispositif fiscal sur un territoire ; la mise en place de fiscalités dédiées (revenus fonciers et plus values foncières, droit de mutations, ...),
- une maîtrise d'ouvrage communautaire des documents d'urbanisme avec la mise à disposition des outils de maîtrise foncière,

- une fiscalité de l'urbanisme adaptée pour éviter la rétention foncière, lutter contre la sous-densité, mieux partager les plus-values liées à l'urbanisation, ...
- la possibilité de faire évoluer les règles d'urbanisme (densification, régulation du marché foncier et immobilier, ...),
- un droit de préemption urbain en faveur du logement social,
- des recours systématiques à des réserves foncières pour le logement social dans les PLU,
- le transfert du pouvoir de police au niveau communautaire notamment en matière de traitement de l'insalubrité,
- une plus grande liberté d'organisation contractuelle entre les communes et les communautés dans la gestion de leurs personnels, l'affectation de leurs ressources, l'exercice de leurs compétences.

Au Ministère, des techniciens évoquent pareillement l'idée d'une « **décentralisation à la carte** » que pourraient prendre à terme certaines collectivités, parmi différentes options : sur la base de documents programmatiques partagés avec les services de l'Etat (PLH, PLU intercommunal), l'idée est émise que ces agglomérations pourraient avoir ainsi 100% de fongibilité entre parc public et parc privé, des compétences supplémentaires (pouvoir de police en matière d'insalubrité, ...), plus de leviers fiscaux, ...

Tous ces points font l'objet de débats, et d'aucuns s'accordent à dire qu'ils devraient faire faire l'objet d'une expertise approfondie, dans l'attente d'une possible mise en œuvre qui d'après certains, ne pourrait avoir lieu qu'après 2014 : les élections présidentielles seront passées ainsi que les élections municipales, cantonales / régionales ; la loi sur la réforme territoriale sera votée, la date limite où l'on demandera l'achèvement de la carte intercommunale avant que le préfet n'intervienne sera passée, .... C'est à ce moment là, selon ces mêmes acteurs, qu'il faudra un nouveau cadre institutionnel pour les nouvelles équipes locales. Et au final, il est jugé par le Ministère que dix ans (2005 - 2014) aura été la bonne durée pour faire vivre une Loi (mise en place puis essor de la délégation) avant de passer à autre chose.

Un autre sujet qui mériterait débat, et qui est tout aussi essentiel pour l'avenir, est celui de la priorité donnée au **développement de l'offre en zone tendue**. Ce débat semble buter sur une fausse évidence dans la mesure où tout le monde s'accorde à dire qu'il faut naturellement construire là où il y a des besoins. Pour autant, dire cela soulève deux vraies questions qui sont à notre sens beaucoup trop rapidement occultées :

- qu'appelle-t-on, et comment mesure-t-on des besoins en logements ? Pour l'association Villes et banlieues par exemple, l'Etat central fonctionne ici à l'aveugle dans la mesure où il ne dispose pas des données complètes de la connaissance. Il faut dire que les approches trop mécaniques d'estimation des besoins en logements pour satisfaire une nouvelle population - et qui tiennent compte évidemment du nécessaire renouvellement du parc, de la vacance, des transformations d'usage et des résidences principales en résidences secondaires - sont loin de cerner la réalité de la vraie demande en logements. Au-delà de ces besoins arithmétiques, il faudrait prendre en compte la demande potentielle des ménages mal logés dans le secteur privé (pour des raisons très diverses, de taille, de confort, de salubrité, de localisation, d'évolution de la situation familiale et professionnelle, ... et aussi de

prix), et qui est pour autant tout à fait éligible à un parc social. La seule lecture des fichiers Filocom sur un territoire permet de s'en assurer. Les « zones tendues » ne sauraient ainsi se limiter aux seuls secteurs où les loyers privés sont deux à trois fois ceux du social.

- en corollaire, se pose la question de l'aménagement du territoire, et, au-delà, de la vision que l'on a de la France de demain. La systématisation de la production en zones tendues, le pari fait sur de grandes métropoles qui seraient à même de faire face à la compétition européenne et internationale, risquent fort de conduire à ce que certains appellent « un déménagement du territoire ». Ce risque concurrentiel reste à démontrer sur de nombreux espaces interstitiels français. Dès lors se pose la question du devenir et de la gouvernance des zones peu denses, des villes moyennes et de tous leur potentiel, économique, social, environnemental, d'art de vivre, ... ; pour nombre d'acteurs une formule rénovée de gouvernance et de développement pourrait / devrait être trouvée sur ces territoires (développement de l'économie numérique, filière du développement durable, ...).

## Synthèse de la partie 1 :

### **Un vrai palier dans la territorialisation des politiques locales de l'habitat est franchi mais les situations locales sont loin d'être stabilisées**

**Les collectivités de notre panel ont franchi à l'évidence « un palier de maturité » dans la formulation et la conduite des politiques locales de l'habitat.**

Ce palier tient tout à la fois, sur ces sites, à la relative ancienneté dans l'exercice de la compétence logement (qui progressivement s'approfondit et se « bonifie »), à la volonté politique de peser sur des questions à forts enjeux et aux progrès que permet la délégation des aides à la pierre.

Outre les approfondissements des politiques locales de l'habitat (qui sont ici plus élaborées et plus sélectives qu'elles n'étaient), la principale nouveauté de ces dernières années réside dans la tentative de les positionner comme composantes majeures des stratégies globales d'aménagement et de développement des territoires. De ce point de vue, l'intégration progressive des documents d'urbanisme (SCOT et PLU) et des programmes locaux – ou départementaux - de l'habitat est particulièrement parlante.

**Les situations locales ne sont pour autant pas stabilisées, et les évolutions en cours se heurtent à un certain nombre de difficultés.** C'est un système nouveau qui s'invente, et qui donc bouscule les équilibres antérieurs, particulièrement du côté des communes et de l'Etat.

On retiendra trois registres principaux de difficultés :

- **Le premier tient à la redistribution des pouvoirs entre les communes et les nouveaux chefs de file que sont devenus les agglomérations et les départements.**

Significativement, les communes n'ont pas fini de résister au changement, même si les mentalités évoluent : les difficultés de mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU, et, dans un registre parallèle, celles liées aux nouvelles solidarités territoriales dictées par la rénovation urbaine, en témoignent.

Plus largement c'est bien la question du « calage » des territoires de l'action publique en matière d'habitat qui est aujourd'hui encore en débat : « **calage en dedans** », c'est-à-dire à l'intérieur des périmètres de la coopération intercommunale entre les EPCI et les communes membres (et s'agissant des Conseils généraux entre le département et les territoires infra départementaux) et « **calage en dehors** » entre les EPCI et leurs territoires larges d'appartenance (aires urbaines, espaces métropolisés, pays ...). La réforme territoriale devrait d'ailleurs continuer à faire bouger ces différentes lignes.

- **Le deuxième niveau de difficulté - et on y reviendra plus loin - tient au rôle joué par l'Etat dans un scénario qu'il a souhaité mais qui ne manque pas de lui poser problème.**

La montée en régime de nouveaux chefs de file qui de fait, prennent sa place - du moins telle qu'elle était définie depuis de longues années - commande de la part de l'Etat une sorte d'acceptation complice, une attitude de souplesse et une vraie capacité d'adaptation. C'est pourtant souvent l'inverse qui est constaté puisque nombre d'acteurs locaux font plutôt état de défiance et d'une certaine « rigidification » de l'Etat et ses directions régionales, au travers de la définition et la mise en œuvre des grandes orientations nationales.

- **La troisième difficulté tient à l'instabilité du système.**

Concevoir des politiques alternatives, redistribuer les compétences, négocier des accords politiques inédits, tout ceci demande une certaine stabilité de l'environnement législatif et réglementaire, le temps que les esprits s'y fassent, que les nouveaux équilibres se trouvent et que les organisations s'adaptent. Or l'instabilité tend plutôt à s'accroître, qu'il s'agisse des financements, des mécanismes de délégation, et plus largement des orientations politiques nationales (resserrement sur les zones tendues, avenir de la rénovation urbaine, réforme territoriale, financements et produits d'accession ...).

**S'agissant du processus de territorialisation des politiques de l'habitat, il ne s'agit pas là que de difficultés d'ajustement.**

**C'est la logique même du processus - celui de l'acte II de la décentralisation - qui se trouve fragilisée, voire réinterrogée. Et ce alors que les acteurs locaux sont maintenant dans l'attente de ... l'acte III.**

## II – UNE GOUVERNANCE QUI S’ORGANISE MAIS RESTE FRAGILE

Au « palier de maturité » dans la territorialisation des politiques de l’habitat correspond logiquement une « montée en gamme » de l’organisation des collectivités locales : tout à la fois elle en découle et le permet.

On fait dans cette enquête un double constat :

- d’une part, des avancées très significatives ont été faites ces dernières années, au sein des EPCI et des Conseils généraux dans la mise en place des moyens à la fois humains, organisationnels et financiers,
- d’autre part, les modes de faire et les méthodes s’affinent et se consolident.

Mais on note aussi au passage des facteurs de fragilité et l’expression sur ce chapitre comme sur le précédent, de certaines inquiétudes.

### ***2-1. Une amélioration des moyens et de l’organisation des collectivités locales***

#### **2-1-1. Des moyens humains en augmentation**

##### ***n Des services habitat plus étoffés***

La tendance dominante est bien celle de la confortation des équipes dédiées aux politiques de l’habitat. On voit ainsi et à titre d’exemples :

- à la Communauté urbaine de Strasbourg, un effectif de 10 agents, dont trois recrutements récents
- à Nantes Métropole, un service de 10 agents
- à la Métro, on est passé de 5 agents en 2004 à 12 aujourd’hui (dont 5 en charge de la délégation)
- cette tendance se vérifie aussi dans les services des Conseils généraux, même si les services restent de taille plus modeste :
  - o dans le Bas Rhin, on est passé de 5 à 7 agents
  - o dans l’Ain, on est passé de 5 à 8 agents
  - o dans l’Indre-et-Loire, on est passé de 2 à 8 personnes

Dans tous les cas, les chefs de service considèrent que ces effectifs, quelquefois non négligeables, ne sont pas encore à la hauteur des enjeux et qu’ils ne peuvent se mobiliser sur de nouveaux chantiers (Grenelle, hébergement, Convention d’utilité sociale ...).

Se pose également la délicate question de la mutualisation des services habitat des EPCI et des villes centres (quelquefois encore fortement dotées de services qui peuvent faire doublons). Cette mutualisation est loin d’avoir abouti ; dans le panel des sept agglomérations étudiées, elle est effective entre la ville de Strasbourg et la Communauté urbaine de Strasbourg depuis 1972, elle est envisagée à Nantes et elle devrait l’être entre la Métro et la ville de Grenoble (du moins du point de vue de l’adjointe chargée du logement).

## **n Des positionnements plus ou moins stratégiques**

La définition du service (selon qu'il n'a en charge que le logement ou qu'il traite simultanément d'autres champs), ainsi que son rattachement à une direction stratégique, important autant que les effectifs, et on note à cet égard des situations assez contrastées :

- des rattachements, qui traduisent une forte intégration de l'habitat dans les démarches de planification spatiale :
  - o à Nantes Métropole, une « Direction Habitat et solidarités » au sein de la Direction générale du développement urbain,
  - o à Montpellier Agglomération, un service « Habitat et politique de la ville », au sein de la Direction de l'urbanisme et de l'habitat ; le responsable du service étant le directeur adjoint de cette dernière,
  - o à la Communauté urbaine de Strasbourg, le service habitat est au sein de la direction de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'habitat,
  - o au Conseil général du Bas Rhin, le service habitat s'insère dans le pôle aménagement du territoire et le responsable est le directeur - adjoint de l'habitat, de l'aménagement et de l'urbanisme,
  - o à la Métro, un service habitat au sein de la Direction des politiques urbaines.
  
- des rattachements plus traditionnels :
  - o dans l'Ain, et à l'étonnement du vice président au moment de son arrivée, est effectuée une segmentation entre un service Logement qui est au sein de la DGA Solidarités tandis qu'une autre DGA a en charge l'aménagement du territoire,
  - o à Lille Métropole Communauté urbaine, le service habitat est rattaché à la direction aménagement et renouvellement urbain,
  - o à Melun Val de Seine, le service habitat est situé au sein d'une Direction de la politique de la ville, de l'habitat et de la solidarité,
  - o au Conseil général 37, le logement est traité par la Direction de l'habitat et du logement.
  
- ou originaux, et peut-être pas forcément optimaux :
  - o à la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence une Direction Habitat et politique de la ville au sein de la DGA « Développement économique, innovation et cohésion sociale », tandis que la planification urbaine, la prospective et l'observatoire de l'habitat sont confiés à la DGA Aménagement du territoire.

Au total et selon les associations d'élus, sur l'ensemble du territoire français, un des enjeux majeurs pour les grandes collectivités locales qui sont bien avancées en matière d'habitat, est maintenant de faire travailler ensemble les différents services opérationnels (service logement, service foncier, urbanisme, ...), qui par « effet de silo » tendent encore à être trop cloisonnés.

A l'inverse, et toujours selon ces mêmes associations d'élus, l'enjeu des petites collectivités locales, moins avancées en matière d'habitat, est tout d'abord et avant tout d'avoir un élu au logement qui soit un « leader », capable d'avoir une vision tant en amont des questions d'habitat (niveau SCOT, PLH, ...) qu'en aval (transcription de la politique dans les PLU, ...).

## 2-1-2. Des outils qui se structurent

Deux évolutions retiennent l'attention :

### **n Le développement significatif des outils de la connaissance et particulièrement des observatoires.**

Au-delà de l'obligation réglementaire, il est considéré partout comme crucial d'avoir à sa disposition des données pertinentes de la connaissance sur lesquelles on adosse la définition puis la conduite des politiques de l'habitat. Selon les associations d'élus, c'est une condition *sine qua non* pour que les élus appréhendent les questions et s'y intéressent.

C'est selon les dires du Ministère la première des priorités de l'Etat. Il s'agit en effet pour l'Etat de s'assurer que les territoires connaissent bien leur situation et savent où ils veulent aller. Le deuxième objectif de l'Etat est de pouvoir dire sur la base de ces observations, « discutons localement et voyons ce que l'on peut partager en matière d'état des lieux et d'orientations, là où il faut plutôt s'occuper d'habitat indigne car le marché est totalement détendu et où il serait absurde de faire quelques PLUS ou PLAI individuels car cela « cannibaliserait » le parc existant, là où il faut donner la priorité à la construction car il y a des cas de DALO, les loyers du privé sont 3 à 4 fois plus élevés que ceux du social, .... ».

En matière d'observation, un pas important semble franchi ces dernières années, même si les situations sont assez contrastées.

Les outils d'observation sont considérés comme de plus en plus aboutis et d'importance majeure.

Ainsi à la Métro, plusieurs dispositifs fonctionnent que ce soit en en régie ou en coproduction :

- « Etoile » (Enregistrement Traitement et Observation en Isère de la demande de Logement social), en service depuis janvier 2008, qui remplace l'ODLS (Observatoire de la Demande de Logement Social)
- le COHPHRA (Connaissance de l'Offre d'hébergement et des Personnes Hébergées en Rhône-Alpes)
- et surtout l'Observatoire permanent de l'habitat, confié à l'OAL (Observatoire Associatif du Logement), avec une mission d'observation des besoins et de la demande de logements et en lien avec l'AURG (Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise) et le Pacte de l'Isère, une observation de l'état du parc de logements de l'agglomération, des besoins en réhabilitation ainsi qu'un bilan des actions de réhabilitation menées.

A Melun Val de Seine, l'observatoire mis en place doit jouer un rôle central ; il renvoie à un souhait de l'agglomération d'être moins dépendante des bailleurs dans les sujets à aborder et la façon de les traiter. C'est un « fort outil de pédagogie à l'adresse des élus, et pas seulement un observatoire « routinier », sur l'état du marché du logement mais qui traite aussi des questions thématiques selon l'actualité (récemment : les différents types de vacance dans le privé, le logement des jeunes tous secteurs confondus, une première approche des besoins en Grenelle, tous types de logements confondus) ».

Dans les Communautés urbaine de Lille et de Strasbourg, il y a une forte tradition de l'observation, grâce notamment au travail mené par les Agences d'urbanisme (observatoire des marchés locaux de l'habitat, observatoire de la production, etc...).

Ailleurs, les observatoires sont plus récents et à améliorer, du point de vue des responsables des services habitat :

- à Nantes métropole, on note le développement tardif d'un observatoire avec l'agence d'urbanisme, dont on attend davantage de services
- à Montpellier, un observatoire a été créé en interne, mais il peine à exploiter des bases de données de l'Etat
- dans l'Ain, un observatoire est limité au logement, et on ambitionne de le transformer en véritable observatoire des territoires.

De façon générale il est à noter que :

- **le seuil qualitatif à franchir est toujours celui du partage des données et des analyses avec les différentes familles d'acteurs** ; c'est notamment le cas à la Métro où l'on considère que ces observatoires partagés ont permis de progresser de façon remarquable dans la construction d'une vision commune des enjeux et des réponses.
- **la présence d'une agence d'urbanisme** constitue un point d'appui souvent déterminant : c'est le cas à Grenoble, Nantes, Aix en Provence, Lille, Strasbourg ..., et pas à Montpellier où on le regrette.

## Grenoble Alpes Métropole (La Métro)

### L'Observatoire de l'habitat

La Métro a mis en place en 2005 un **Observatoire de l'habitat**, dont l'objectif est d'organiser une observation permanente de la situation de l'habitat et du logement sur le territoire de l'agglomération grenobloise, afin d'apporter des éléments :

- de connaissance et de compréhension de la situation,
- d'aide à la décision politique,
- d'évaluation des politiques publiques, nécessaire à la conduite stratégique du PLH.

Cet observatoire, en **maîtrise d'ouvrage Métro**, est un **outil partenarial**, inscrit dans un cadre de co-production avec les acteurs de l'habitat. Il est structuré autour de **5 champs d'observation permanente**, chacun animé par un pilote :

- Suivi de la demande et analyse des besoins en logements, piloté par l'Observatoire Associatif du Logement (OAL),
- Suivi de la production d'offre nouvelle de logements, piloté par la Métro,
- Suivi des marchés fonciers et immobiliers, piloté par l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG),
- Suivi de l'état des parcs existants publics et privés et des actions de requalification, piloté par la Métro,
- Suivi du logement des étudiants, piloté par Grenoble Universités.

Les cahiers thématiques de l'observatoire présentent une fois par an les données et les analyses actualisées sur ces cinq thèmes.

#### **Le suivi de la production de l'offre nouvelle retient particulièrement l'attention.**

En effet, un outil informatique (partagé avec les agglomérations de Rennes et de Dunkerque) permet de mobiliser au profit du travail d'observation les données collectées dans le cadre de la procédure d'instruction des dossiers de financements, assurée par la Métro, délégataire des aides à la pierre et coordonnatrice du guichet unique des financeurs.

Six ans après la mise en place du précédent PLH, on dispose ainsi avec le cahier n° 5 (2008-2009) de données particulièrement intéressantes, et notamment s'agissant de l'économie de la production.

Concernant la production du logement social, on observe notamment :

- l'évolution des délais de production,
- l'évolution des prix : prix de revient des opérations et des structures de coûts (et notamment des différences entre la construction neuve et l'acquisition-amélioration),
- l'évolution des plans de financements : évolutions de la part respective des emprunts, des subventions et des fonds propres des organismes, évolution des aides des différents financeurs.

Là où on se contente souvent de constats empiriques, la preuve est ici administrée de l'importance croissante des aides des collectivités locales et des fonds propres des organismes.

## **n Le recours aux établissements publics fonciers**

La question de l'action foncière est évidemment majeure. Il y a là une demande unanime des organismes HLM, qui considèrent que les collectivités sont en retard dans leurs politiques foncières et que c'est pourtant là la condition indispensable de leurs missions, notamment dans des contextes où on arrive au bout du foncier disponible (exemple de Montpellier).

Après bien des années de laxisme foncier, qui faisait suite à la forte mobilisation des collectivités locales dans les années soixante dix, on perçoit comme un frémissement sur le sujet. Les élus et les services apparaissent convaincus sur le principe, et on tente ici et là de concrétiser l'ambition.

Dans la plupart des cas, on tente de prendre appui sur les EPFR, eux-mêmes récents :

- des conventions entre les EPFR existent déjà (Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence) ou sont en cours de mise au point (Lille Métropole Communauté urbaine, Montpellier agglomération ...).
- mais il y a aussi des EPF « maison » :
  - o à la Métro (un EPF mobilisé sur le logement social pour la moitié de son activité de portage, mais qui travaille en direct avec les communes là où l'agglomération souhaite davantage le mobiliser sur une vraie politique de réserve foncière).
  - o dans l'Ain, où il a été mis en place depuis 2006 avec l'aide du Conseil régional (et qui commence tout juste à être opérationnel).
  - o dans le Bas Rhin, un EPF a été créé fin 2007 à l'initiative du Conseil général et consacre 40% de son activité à l'habitat. Il intervient sur le territoire du département hors Communauté urbaine de Strasbourg où un EPF local est également en projet.
- quand ces EPF n'existent pas, on le regrette amèrement : c'est le cas à Nantes Métropole où le projet d'EPFR n'a pas survécu à un conflit entre le Conseil régional et le préfet.

### **2-1-3. Des moyens financiers en forte croissance, mais de réelles inquiétudes pour la suite**

## **n Une croissance significative des budgets logement des collectivités délégataires**

### S'agissant des EPCI

L'intervention sur fonds propres des EPCI étudiés est en forte augmentation, traduisant la montée en puissance des politiques locales de l'habitat.

Les aides à l'habitat se décomposent en différents postes qui ne sont pas homogènes de l'un à l'autre, ce qui rend délicates les comparaisons ; on retrouve de façon classique :

- s'agissant du logement locatif social, les aides à l'équilibre d'opération versées aux organismes : c'est souvent le poste principal, de l'ordre de 55 à 65 % du budget total. Il est à noter des aides au PLAI de plus en plus contrastées par rapport aux PLUS, et le quasi abandon des aides PLS (Lille Métropole Communauté urbaine apporte une aide de 15 000 € au logement pour les PLAI et leur production a augmenté ces dernières années de 100 à 500 logements par an ; à la Communauté urbaine de Strasbourg, l'aide au PLAI est passée de 6 000 à 9 000 €/logement, elle est de 8 500 à 18 000 euros pour les familles PLAI les plus sensibles dans le Conseil général 37),
- des aides à l'accession sociale à la propriété, plutôt en développement, notamment avec le Pass foncier et l'aide à la surcharge foncière pour le PSLA,
- des aides à la requalification du parc social et du parc privé,
- des crédits d'action foncière.

On observe des **rythmes d'évolution différents selon les histoires locales ; à titre d'exemple :**

- à la Métro, dans un processus déjà ancien de construction de l'intervention de l'EPCI, la progression est forte et continue : le budget habitat passe de 3 à 17 M € entre 2004 et 2010 avec un bond en avant en 2010 lié à l'effet de la mise en place en 2009 d'une fiscalité mixte dont la quasi-totalité du produit va à l'habitat. Il est prévu une poursuite importante de l'augmentation pour arriver en 2013 au rythme de croisière de 30 M € par an (une enveloppe totale de 108 M € est estimée pour la durée du nouveau PLH 2010-2015).
- dans des EPCI jeunes, et qui ont mis en place leurs interventions en habitat depuis les 4 ou 5 dernières années, on constate une augmentation rapide sur des périodes brèves : s'agissant de l'aide à la production de logement locatif social, à Nantes Métropole on passe de 1,2 à 10 M € entre 2004 et 2010 et à la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence de 3 à 5,7 M € entre 2006 et 2010.

A noter le cas particulier de Montpellier agglomération qui a un budget stabilisé de 2 à 3 M € depuis plusieurs années, avec un système d'aide de financement forfaitaire de surcoût foncier réservé au seul office communautaire.

- des augmentations très récentes dans le cas des EPCI pour lesquels 2008 a représenté un virage dans la mobilisation sur la question de l'habitat : à la Communauté urbaine de Strasbourg, augmentation de 25 % du budget total entre 2008 et 2009, avec une nouvelle progression en 2010, et à Lille Métropole Communauté urbaine, où le budget total 2010 s'établit à 20 M €.

A noter le cas particulier de Melun Val de Seine qui vient d'assortir son nouveau PLH d'un premier budget de 275 K€ en 2010, la faiblesse de ce dernier étant expliquée notamment par le poids crucial joué par la Région en matière d'habitat.

Il est à souligner que ces budgets ne comprennent pas les contributions des EPCI aux opérations ANRU qui peuvent être très conséquentes : 33,5 M € pour Nantes Métropole, 21 M € pour Melun Val de Seine, 6,5 M € pour Montpellier agglomération (pour la durée des opérations).

**On observe également l'abandon progressif des aides au cas par cas, au profit de financements forfaitisés, liés à des critères de plus en plus précis et conditionnés** (par rapport aux objectifs du Grenelle tout particulièrement).

S'agissant des trois départements étudiés : les budgets logement (aides à la pierre) sont aussi en sensible augmentation :

- Bas Rhin : de 15 à 20 M € entre 2006 et 2009
- Ain : de 5,6 à 8,75 M € entre 2006 et 2009
- Indre-et-Loire : triplement du budget en 3 ans (3,5 M € en 2010)

#### **n Des tours de table financiers aujourd'hui mis en péril**

Au fil des ans les EPCI ont clairement pris le relais de l'Etat. Ils l'ont fait en augmentant significativement leurs fonds propres comme on vient de le voir, mais aussi en mobilisant les aides des deux autres grandes collectivités, Conseil général et Conseil régional :

- les Conseils généraux interviennent de façon quasi systématique au profit des organismes construisant ou réhabilitant sur le territoire de l'EPCI : ainsi le Conseil général 59 investit à hauteur de 24 M € pour 6 ans sur le territoire de Lille Métropole Communauté urbaine, ou le Conseil général 67 (même montant et même durée) sur la Communauté urbaine de Strasbourg (en ciblant ses aides principalement sur les PLAI, les logements d'urgence, l'adaptation des logements, l'ANRU et les résidences seniors et juniors).
- les Conseils régionaux ont eux-mêmes fortement développé leurs politiques en matière d'habitat, devenant des partenaires indispensables des tours de table ; c'est particulièrement le cas en Ile de France, en Rhône Alpes, en Languedoc Roussillon et dans les Pays de la Loire.

**Aujourd'hui les menaces qui pèsent sur le financement des politiques locales de l'habitat sont jugées très sérieuses.** Les acteurs rencontrés tirent la sonnette d'alarme. Engagés dans une nouvelle génération de PLH, qui tous revoient à la hausse les objectifs de production, et particulièrement de logement locatif social, et qui tous renchérissent la dite production avec de nouvelles exigences (Grenelle), ils en arrivent à douter de leur capacité à les mettre en œuvre. Les inquiétudes sont aussi vives du côté des organismes HLM, pris dans le même mouvement.

Se conjuguent en effet :

- la poursuite de la **baisse des crédits de l'Etat** (- 25 % annoncés à Lille, - 17,5 % à Nantes, etc ...) ; ces baisses sont d'autant plus mal vécues quand elles sont mises en regard avec les forts moyens dévolus par le budget national aux produits défiscalisés qui, pour la grande majorité des acteurs, n'est pas la réelle priorité en ces temps de crise économique, financière et sociale. Certes l'Etat continue à agir de façon indirecte sur le logement social au travers de sa politique fiscale (TVA à 5,5 %, exonération de TFPB, ...), mais certains services locaux de l'Etat regrettent la disparition des aides directes (et notamment la Palulos) qui permettaient d'influer directement les politiques locales des bailleurs, en matière de réhabilitation par exemple. « On perd ici un outil de régulation au profit de Bercy ».
- les très fortes interrogations qui pèsent sur **l'avenir des financements du 1 %** et notamment quant à sa capacité à abonder le Pass Foncier ; pour certains acteurs,

tels l'Association des Maires de grandes Villes de France (AMGVF), « la réforme du 1 % participe clairement du processus très préoccupant de débudgétisation du financement du logement ; elle est aussi jugée contradictoire avec le processus de territorialisation des politiques de l'habitat » ; l'AMGVF plaide ainsi pour « une territorialisation du 1 %, qui permettrait de mettre en cohérence la distribution des aides et la collecte réalisée sur le territoire de l'EPCI » ; elle a d'ailleurs, comme l'Association des Communautés urbaines de France (ACUF), monté un groupe de travail sur la question ; il y a effectivement un débat à avoir entre le nécessaire lien au territoire et la tout aussi utile solidarité nationale.

- les inconnues majeures sur **les aides des Conseils généraux et régionaux** dans la foulée de la réforme territoriale et de la fiscalité locale ; l'inquiétude est d'autant plus forte que la principale ressource des collectivités (la taxe professionnelle) est menacée (mode de compensation non connu à ce jour sur un moyen et long terme, dépendance à l'Etat d'une ressource qui était locale, perte de lien du territoire avec le tissu économique local et a priori transfert de recettes vers des collectivités de taille moyenne et à économie résidentielle, ...). Ainsi, pour le Conseil général 37, « les contractions budgétaires sont inquiétantes : moins 21 % de droits de mutations suite à la récession immobilière, hausse de la fiscalité du Conseil général de 12,5 % en 2009, de 3,85 % en 2010 avec des budgets sociaux qui continuent à augmenter encore de 10% ; en conséquence, et pour financer plus de logement social dans un tel contexte, on met moins d'argent sur les acquisitions foncières en ZAC et on baisse nos interventions sur le logement privé puisque l'Etat met un peu plus sur cette question».
- enfin, de très fortes inquiétudes sont ressenties par les acteurs tant locaux que nationaux (et notamment par exemple l'AMGVF) sur la poursuite des **financements des projets ANRU** pour permettre à ceux-ci d'être menés à terme.

## **2-2. Des modes de faire qui s'organisent**

### **2-2-1. Un exercice de la délégation bien rodé**

On peut dire que la délégation des aides à la pierre est aujourd'hui entrée dans les mœurs, ce qui ne signifie pas qu'elle ne fait pas débat, comme on l'a vu précédemment.

Dans l'étude faite en 2007 pour l'USH, on notait que les délégataires se répartissaient en deux familles :

- ceux qui assumaient pleinement la délégation, soit parce qu'ils avaient déjà une longue expérience en matière d'habitat, soit parce que la délégation se mettait en place dans une bonne dynamique politique et technique et que les outils s'affinaient rapidement,
- ceux pour lequel la prise de délégation était d'abord un acte politique de principe, et quelquefois défensif, en réaction à la prise de position d'un autre délégataire.

Sur les dix sites de la présente étude, trois appartenaient à la première famille (la Métro et les Conseils généraux 67 et 37), et trois autres à la seconde (la Communauté urbaine de Strasbourg, la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence et le Conseil

général 01). On peut soutenir que trois ans plus tard, ces trois derniers ont compensé leur « retard », et que la délégation fonctionne de façon satisfaisante. Et on peut en dire de même pour les quatre autres sites de la présente étude qui n'avaient pas été étudiés à l'époque.

Les réserves exprimées au début par certains (Nantes Métropole) sont levées : on y considère même que la délégation constitue le « fer de lance de la gouvernance ».

Les organismes HLM y voient un progrès sensible parce que la gestion des dossiers est moins administrative et les aides sont plus lisibles.

Les élus remarquent volontiers qu'ils sont mieux placés que les services de l'Etat pour délivrer les agréments de façon plus pertinente, et que la délégation des aides à la pierre leur a permis de doper sensiblement la production des logements sociaux, tout en la dirigeant vers les secteurs les plus adaptés.

Les services des DDT et DDTM conviennent que les délégataires font bien leur travail.

A ce constat globalement positif, il faut apporter quelques nuances.

#### **n La question de l'instruction technique des dossiers fait débat**

Sur les dix délégataires, seuls la Métro et le Conseil général 67 ont pris l'instruction : c'est un peu à l'image de la France entière où seuls quinze délégataires instruisent les dossiers.

La Métro en vient presque à le regretter (ou plus exactement elle considère qu'elle l'a prise un peu rapidement, soit un an après la signature de la convention) quand elle réalise la somme de travail que cela représente. Quant aux huit autres ils s'appuient sur les services de l'Etat et n'envisagent pas de changer, et ce pour des raisons strictement budgétaires : « ce n'est pas au moment où les financements se dérobent que l'on va accroître les charges de fonctionnement ». Une agglomération (Melun Val de Seine) préfère quant à elle laisser l'instruction à l'Etat pour un autre motif : ses services disposent en effet selon elle de l'expertise et ont la connaissance de situations comparatives sur d'autres territoires pour porter un jugement plus éclairé que ne pourrait le faire l'agglomération.

Les organismes sont quant à eux demandeurs de cette étape complémentaire dans un souci de circuit plus direct. Selon l'ADCF, le seul moyen pour être véritablement chef de file de l'habitat est bien de prendre l'instruction des dossiers du logement social et de l'ANAH.

Les services de l'Etat au niveau local sont sur le sujet plutôt partagés : nombreux sont ceux qui pensent que la réduction de leurs effectifs ne leur permettra pas de continuer, tandis que certains pensent que c'est une façon de rester dans le jeu (pour la DDTM 13, cela justifie le maintien des services départementaux ...). Au niveau central, l'Etat aimerait voir prendre l'instruction par tous les territoires, mais ne peut bien évidemment l'imposer.

#### **n La poursuite de la délégation peut faire débat**

On l'a indiqué plus haut : le désenchantement est grand pour des collectivités qui faisaient de la délégation un outil de mise en œuvre de leur PLH, et qui constatent que c'est de moins en moins le cas.

Certaines collectivités en viennent à s'interroger sur l'après convention et sur la valeur de ce mode contractuel que le partenaire Etat se révèle incapable d'honorer. Dans quelques cas, la situation est un peu tendue :

- la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, dont la convention s'achevait en 2008 (et qui a fait l'objet d'un avenant pour 2009) n'a toujours pas de convention pour la nouvelle période, et elle s'explique avec le préfet sur un objectif de production de PLAI dont elle ne veut pas.
- à Montpellier Agglomération, il y a désaccord avec le préfet sur le décompte des logements sociaux, la première voulant inclure les PLS ce que refuse le second ; au point que le PLH révisé en 2007 n'a pas été approuvé par l'Etat, qui a cependant accepté de signer la convention pour ne pas aller au conflit avec le Président ...

Certains services locaux de l'Etat ne cachent pas leur crainte, dans le contexte actuel d'incertitude, de voir rendues les délégations à l'Etat au moment de leur renouvellement (incertitudes sur la réforme territoriale et des compétences, sur les financements et la fiscalité locale, exercice de la délégation qui n'a pas forcément une lisibilité déterminante lors des élections locales).

#### **n La question de la coprésence de deux délégataires**

Parfois, on peut noter quelques difficultés liées au fait que les ajustements ne se font pas de manière satisfaisante sur le territoire de l'agglomération entre l'EPCI et le département lui-même délégataire.

C'est le cas entre la Communauté urbaine de Strasbourg et le Conseil général 67 : les organismes perçoivent une concurrence problématique entre les deux avec une certaine « surenchère » sur la fixation des objectifs de production. C'est le cas aussi entre Nantes Métropole et le Conseil général 44 : ce dernier fait figurer dans son PDH des objectifs pour l'agglomération qui ne sont pas croisés avec ceux de l'EPCI ... .

### **2-2-2. Le développement de l'assistance aux territoires membres**

On constate un réel développement de l'appui technique de collectivité à collectivité : des EPCI aux communes membres, et des départements aux échelons infra départementaux.

C'est là un aspect intéressant : la collectivité en charge de la politique de l'habitat se soucie de la capacité de faire de ses membres, et se met à leur service. Elle y a certes tout intérêt pour faciliter - voire rendre possible - la concrétisation de ses propres objectifs, d'autant qu'ils sont eux-mêmes de plus en plus précis. Cette contractualisation est d'autant plus utile qu'elle concerne des orientations qui ne rencontrent pas toujours une forte adhésion des communes membres (cf. notamment la question du rééquilibrage du logement social).

Au total, ces évolutions semblent bien signaler **une certaine décontraction dans les relations entre les différents niveaux de collectivités.**

## <sup>n</sup> L'aide des EPCI aux communes

On citera ici quelques exemples :

- la Communauté urbaine de Strasbourg met à la disposition des communes une expertise en droit de l'urbanisme, fait de l'appui au montage de projets d'aménagement et aide les communes dans leurs négociations avec les promoteurs, ...
- Lille Métropole Communauté urbaine a mis en place pour les grandes communes un club de bonnes pratiques, et pour les petites, elle fait du conseil, de l'outillage et de la formation ; elle est aussi opérateur pour leur compte d'opérations complexes (RHI par exemple).
- la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence accompagne fortement, tant techniquement que financièrement, les opérations de requalification des centres historiques.
- Montpellier Agglomération a fait de l'assistance aux communes un axe majeur de sa politique : les études urbaines qu'elle finance correspondent aux sites d'extension urbaine désignés par le SCOT et repris dans les PLU.
- Melun Val de Seine travaille à faire passer son PLH dans les PLU au travers d'une étude de mutabilité foncière.
- et la Métro va faire de l'assistance aux communes un outil important d'accompagnement du nouveau PLH.

## Communauté du Pays d'Aix (CPA)

### Un « Pôle Coordination institutionnelle » au service des communes

Dans un contexte régional où la coopération intercommunale est récente, l'appui par les EPCI aux communes revêt une importance particulière.

C'est le cas dans le Pays d'Aix. Dans le cadre de la réorganisation des services de 2009, un Pôle dit de coordination institutionnelle, rattaché directement au DGS, a dorénavant en charge le « relationnel stratégique » avec les communes ; il est chargé tout à la fois du projet d'agglomération et du SCOT, de la coordination des PLU, du conseil de développement, de l'animation des bassins de vie et de **l'appui aux communes**.

Cet appui constitue pour l'essentiel une réponse aux attentes de ces dernières en terme d'ingénierie ou de conduite de procédures complexes dans le domaine du développement urbain.

#### **Ses missions :**

- proposer un soutien technique dans le montage d'opérations et la mise en œuvre des PLU,
- être identifié comme un « facilitateur » par les communes dans le cadre de la mise en œuvre de projets urbains,
- proposer aux élus des outils d'anticipation foncière liés aux extensions urbaines.

#### **Un axe majeur : l'accompagnement des communes dans leurs procédures opérationnelles**

- en amont, la CPA pilote ou engage un certain nombre d'études urbaines en collaboration avec les communes et met à disposition un dispositif de prospection foncière,
- en aval, elle prend en charge la maîtrise d'ouvrage totale ou partielle de conventions publiques d'aménagement sur des territoires à enjeux comme Pertuis et Trets ; au-delà du partenariat financier, ces actions nécessitent une importante expertise technique et juridique des projets en vue de leurs orientations et du choix des procédures à mettre en œuvre (OPAH, RHI, Protocole LHI).

Deux opérations pilotées avec la direction de l'habitat retiennent l'attention :

- « Mieux habiter, mieux louer », opération d'intérêt général visant à lutter contre la vacance et l'insalubrité dans le parc privé, avec mise en place d'une MOUS pluriannuelle,
- le lancement d'une première ZAC communautaire sur la commune de Venelles, avec un intéressant projet de quartier durable.

## <sup>n</sup> L'aide des Conseils généraux

On constate un développement similaire de ces dispositifs d'appui dans les départements étudiés.

- Ainsi le Conseil général de l'Ain fait de l'assistance à l'élaboration et à la révision des SCOT et accompagne techniquement les EPCI qui font leurs PLH.
- Dans le Bas Rhin, la démarche de PDH a encore plus convaincu le Conseil général que les territoires avaient des besoins importants en matière d'ingénierie. Face à ce constat, il a renforcé le conseil aux collectivités en matière d'ingénierie (assistance à maîtrise d'ouvrage pour le montage d'opérations, l'aménagement, appui aux communes dans l'élaboration de leur PLU, ...). Il a recruté pour cela quatre chargés de développement Habitat, dont deux qui sont venus renforcer les équipes récemment. Ces chargés de développement ont une répartition géographique de leur intervention sur le département, ils assurent le lien entre les bailleurs, les communes, les intercommunalités et le Département, interviennent en amont des montages opérationnels et travaillent en partenariat avec les services de planification urbaine.

Dans le département de l'Isère, le Conseil général finance les PLH des 24 EPCI et met en place en 2010 une agence départementale d'aide aux communes et aux EPCI (apport d'ingénierie, aide au montage d'OPAH ...).

## Conseil général d'Indre et Loire

### L'AGENCE DEPARTEMENTALE D'AIDE AUX COLLECTIVITES LOCALES (A.D.A.C.)

Conformément à l'article L 5511-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, cette agence créée sous forme d'un Etablissement Public Administratif a pour objet d'apporter aux collectivités territoriales et aux EPCI du département qui auront adhéré, une assistance de nature technique, juridique ou financière sur leur demande. A cette fin, elle a pour mission d'entreprendre toutes études, recherches, démarches et réalisations nécessaires.

Les statuts prévoient que les membres du Conseil d'Administration sont désignés de manière paritaire par le collège des Maires et Présidents d'EPCI et par celui des Conseillers Généraux.

Le siège de cette agence est fixé à TOURS.

Les missions d'assistance consistent en :

#### ***Assistance aux projets d'aménagement :***

- § Aménagements et embellissement des centres bourgs
- § Aménagements des jardins et des espaces verts
- § Projets immobiliers (réhabilitation et construction)
- § Voirie et sécurité routière

#### ***Assistance juridique :***

- § Droit de l'urbanisme
- § Marchés publics (avec notamment clauses sociales et environnementales)
- § Montage d'opérations complexes (de type D.S.P., P.P.P., autres ...)
- § Questions foncières

#### ***Assistance financière :***

- § Analyse des différents aspects d'un projet : coût et plan de financement, situation financière du maître d'ouvrage, plan de trésorerie, étude d'impact en terme de coût de fonctionnement.

#### ***Assistance territoriale :***

- § Accompagnement des E.P.C.I. dans la prise de nouvelles compétences et le renforcement de la coopération intercommunale
- § Animation d'un réseau de techniciens
- § Assistance en matière d'économie d'énergie
- § Diagnostic des bâtiments communaux et intercommunaux

### **2-2-3. Des contractualisations de plus en plus systématiques entre collectivités locales**

Le recours au contrat, déjà constaté depuis plusieurs années, tend à se généraliser entre les différents niveaux de collectivités. Il démontre lui aussi un palier de maturité dans un système de négociation gagnant - gagnant, indispensable pour trouver les accords initiaux et les mettre en œuvre dans le temps.

#### **n Des contrats entre EPCI et communes membres**

Ces contrats semblent s'inscrire dans le contexte de relance des politiques locales de l'habitat dont il a été question dans la première partie, et particulièrement dans le souci très actuel de territorialiser à la commune la programmation des objectifs des PLH. On satisfait certes ainsi aux nouvelles exigences de la Loi MOLLE, mais cela correspond à une volonté locale qui la plupart du temps préexistait.

Avec la nouvelle génération de PLH, en cours de finalisation, ou dans la foulée de leur révision récente (ou envisagée dans le court terme), les EPCI veulent franchir une étape importante.

- A Nantes Métropole on dit vouloir « s'introduire dans la production des communes ». On avait déjà passé des contrats de co - développement il y a quelques années, qui ont permis d'aider les communes à faire du « hard » (traitement des espaces publics et de la voirie). Une deuxième génération de ces contrats va maintenant suivre l'adoption du nouveau PLH : ils seront centrés sur l'habitat et « les ingénieurs de Nantes Métropole, jusque là observateurs des projets communaux, seront invités à s'impliquer directement ».
- Au sein de la métropole lilloise, des contrats de territoire sont en cours de signature, avant d'affiner la programmation à l'échelle communale après mise en conformité du PLH avec la loi MOLLE.
- Dans l'agglomération grenobloise, le nouveau PLH sera assorti de conventions précises passées avec les communes, listant les engagements respectifs. Les listes d'opérations communales sont déjà mises au point, et quasi négociées. Pour les élus de la Métro c'est la principale et grande innovation du nouveau PLH.
- L'agglomération de Montpellier est elle aussi en attente : dans le PLH 2007-2012 des conventions avec les communes étaient prévues et elles ont été préparées ; leur signature a été différée lorsque la loi MOLLE est intervenue pour préciser que le détail de la programmation devait figurer dans le corps du texte du PLH ; du coup ces conventions semblent perdre de leur utilité ...

## <sup>n</sup> **Des contrats entre les départements et les EPCI**

Là aussi la modalité contractuelle se développe.

Ainsi, un contrat de territoire entre le Conseil général et la Communauté urbaine de Strasbourg définit les engagements de chacun :

- sur le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg, le Conseil général intervient sur plusieurs champs et notamment sur une aide au PLAI, les logements d'urgence, l'adaptation des logements, les projets ANRU, les résidences juniors et seniors ; il ne subventionne plus les PLUS et les réhabilitations si elles ne visent pas les aspects énergétiques.

Dans le département 37, des conventions de partenariat sont signées depuis 2005 entre le Conseil général et les EPCI, déclinant les objectifs de programmation de l'habitat.

## Conseil général du Bas-Rhin

### Le Contrat de Territoire de l'Agglomération Strasbourgeoise

#### *La démarche*

Le contrat de territoire constitue le cadre du partenariat entre le Département et les territoires. Ce document repose sur une logique d'élaboration d'un projet partagé entre un territoire (communes, intercommunalités) et le Conseil général, pour une durée de six ans. Ce contrat a vocation à :

- § regrouper l'ensemble des aides apportées par le Conseil général aux communes et intercommunalités d'un même territoire pour leurs projets sous maîtrise d'ouvrage locale
- § mettre en valeur des priorités partagées entre l'institution départementale et le territoire
- § lister les projets dont le Conseil général est maître d'ouvrage sur le territoire, ses dépenses spécifiques et ses modalités d'assistance au territoire (l'ingénierie par exemple).

Une vingtaine de territoires bas-rhinois disposent d'un contrat de territoire ou sont engagés dans une telle démarche.

#### *Le Contrat de Territoire de l'Agglomération Strasbourgeoise*

Le Contrat de Territoire de l'Agglomération Strasbourgeoise a été signé le 1er avril 2010. Il est le fruit d'une démarche de concertation approfondie entre les élus et techniciens du territoire et ceux du Conseil général du Bas-Rhin et a été l'occasion de fixer les engagements partenariaux importants entre le Conseil général et la Communauté urbaine de Strasbourg sur des dossiers majeurs. Il représente pour le Conseil général du Bas-Rhin un engagement financier global de l'ordre de 353,6 M€ sur six ans (2009-2014). Le contrat est réparti en quatre volets, dont un spécifique à la Communauté urbaine de Strasbourg (« volet métropolitain ») :

#### **VOLET 1 : Les priorités propres au territoire (projets locaux)**

Il retrace les subventions s'inscrivant dans le cadre des aides traditionnelles du Conseil général aux communes (équipements sportifs, réhabilitation des écoles publiques, équipements socio-éducatifs, développement du maillage en structures petite enfance, culture...).

#### **VOLET 2 : Les priorités partagées entre territoire et Conseil général**

Le Conseil général apporte son aide à des projets structurants portés par la Communauté urbaine de Strasbourg et la Ville de Strasbourg, qui correspondent à des priorités qu'il a votées (réalisation de zones d'activités, d'infrastructures, d'équipements sportifs et culturels, de centres médico-sociaux et rénovation urbaine des quartiers ANRU de Strasbourg et Lingolsheim).

#### **VOLET METROPOLITAIN : les réponses aux principaux enjeux du territoire**

Il valorise le soutien départemental aux projets dont le rayonnement est à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération, voire au-delà : équipements d'agglomération réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la Communauté urbaine de Strasbourg ou de la Ville de Strasbourg. Il soutient la politique de l'habitat déployée sur le territoire de la CU par un apport de 24 M€ de subventions aux bailleurs sociaux sur la durée du contrat. Bien que le Conseil général ne soit pas délégataire des aides à la pierre sur le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg, il amplifie son intervention volontariste en milieu urbain qui se concentrera sur les priorités de la politique départementale de l'habitat et notamment les projets ANRU, les seniors et personnes handicapées...

#### **VOLET 3 : Les projets propres du Conseil général**

Ces interventions départementales concernent principalement les travaux relatifs aux infrastructures routières sur RD et les collèges.

## Synthèse de la partie 2 :

### Une gouvernance qui s'organise mais qui reste fragile

**La montée en puissance des nouveaux chefs de file de l'habitat s'assortit logiquement de la mise en place de moyens inédits qui, en quelque sorte, en certifient la réalité.**

Ils concernent à la fois le financement des politiques locales, l'organisation politique et technique de l'action, les méthodes et les modes opératoires. Les progrès sont réels et les innovations intéressantes. On retiendra ici ces deux conclusions principales.

**- Les collectivités chefs de file sont devenues des partenaires financiers majeurs des politiques de l'habitat, prenant de fait le relais historique de l'Etat.**

Ce relais n'est pas que de substitution puisque l'effort consenti localement en faveur du logement est en augmentation significative. La production de logements sociaux a ainsi fortement augmenté depuis la prise de délégation. Et ceci n'est rendu possible que par la mobilisation simultanée des moyens financiers de l'ensemble des collectivités : les EPCI, les Conseils généraux, et, de plus en plus, les conseils régionaux.

**Aujourd'hui, c'est toutefois l'inquiétude qui prévaut puisque ces tours de table financiers sont mis en péril :**

- se conjuguent en effet la poursuite de la **baisse des crédits de l'Etat**, les fortes interrogations qui pèsent sur l'avenir des financements du **1 %** et sur les aides des Conseils généraux et régionaux, dans la foulée des **réformes territoriale et de la fiscalité locale**.
- les collectivités qui sont engagées dans une nouvelle génération de PLH, qui toutes revoient à la hausse les objectifs de production avec de nouvelles exigences (Grenelle, montée de la précarité ...), en arrivent ainsi à douter de leur capacité à les mettre en œuvre.

**D'une certaine manière, la territorialisation des politiques de l'habitat est en passe de ne plus être financée, tant le hiatus est large entre des besoins toujours à la hausse et des moyens de plus en plus menacés.**

**- Le contrat devient une modalité majeure des coopérations entre les collectivités locales.**

On a vu à quel point les contrats se multiplient et se diversifient, associant dans des configurations variées les différents échelons de collectivités locales : communes, EPCI, Conseils généraux et conseils régionaux. On pouvait faire l'hypothèse inverse : que la multiplication à l'encan des contrats entre personnes publiques au cours des dix dernières années, combinée avec les limites de ce type d'engagement (dont la politique de la ville, entre autres, a fourni quelques illustrations), avaient un peu invalidé ce mode d'ajustement entre acteurs.

Or c'est l'inverse que l'on constate : **la territorialisation des politiques de l'habitat amplifie le « besoin de transaction » et commande que les acteurs des nouvelles « scènes locales » intervenant à différentes échelles, intensifient leurs engagements respectifs. Avec à la clé, une « technologie » du contrat qui s'améliore.**

### III – DES SYSTEMES D'ACTEURS EN RECOMPOSITION

Le « palier de maturité » auquel est parvenu le processus de territorialisation, et parce qu'il est adossé à une gouvernance qui s'est elle-même renforcée dans son organisation, a des incidences inévitables sur le jeu d'acteurs.

Par rapport à la thèse qui prévalait il y a quelques années, d'un nécessaire passage de **relations deux à deux** (collectivités / organismes HLM d'un côté, et Etat / organismes de l'autre) à une **relation plus « triangulaire »** (collectivités / organismes / Etat), on fait aujourd'hui, sur les dix territoires étudiés, un double constat :

- d'une intensification du lien entre les collectivités « gouvernantes » et les organismes de logements sociaux,
- d'une certaine perte de substance dans les relations entre ces deux familles d'acteurs et la troisième, les services de l'Etat.

Ainsi, on a le sentiment que dorénavant c'est plutôt à deux, collectivités locales et organismes, que « cela se joue ».

#### **3-1. Une intensification du lien entre collectivités locales et organismes Hlm**

Les relations entre collectivités locales et organismes sont certes anciennes et importantes, mais elles apparaissent comme fortement consolidées au cours de ces dernières années.

Les avancées dans la coopération entre les organismes HLM du territoire jouent à cet égard un rôle important, tandis que le processus de recomposition du tissu des organismes fait peser une menace sur le « système » local.

##### **3-1-1. Des relations consolidées et souvent contractuelles**

Le constat est quasi unanime : les relations entre collectivités locales et organismes sont bonnes et la confiance réciproque a fait des progrès. On se connaît mieux, donc on se comprend mieux et donc on coopère davantage ... .

##### **n Les relations entre EPCI et organismes**

L'intensité ainsi que les modalités de ces relations varient évidemment d'un territoire à l'autre. On peut distinguer trois cas de figure :

##### Nantes Métropole et la Métro

On est dans le cas d'EPCI fortement investis en matière d'habitat, et qui finalisent en ce moment de nouveaux PLH particulièrement ambitieux. La coopération s'est intensifiée à cette occasion :

- à la Métro, les organismes regroupés au sein d'Absise ont pour la première fois fait des contributions significatives dans le cadre des ateliers préparatoires du PLH. On va passer la vitesse supérieure : des conventions existaient déjà entre la Métro et les

sept bailleurs principaux mais elles semblaient trop formelles et trop limitées (programmation et financements) ; dans la foulée du PLH on va signer une nouvelle génération de conventions. Il est à noter que les organismes attendent de la Métro une pression plus forte sur les communes.

- à Nantes Métropole, les choses sont plus neuves ; les organismes ont été associés à la phase diagnostic du PLH, mais les difficiles arbitrages politiques que la communauté urbaine fait en ce moment en interne (arbitrages budgétaires compte tenu d'une situation de la dépense publique qui pose problème et négociations avec les communes) les ont tenus à distance ces derniers mois. Le dialogue va s'ouvrir à nouveau et chacun est d'accord pour contractualiser.

### La Communauté urbaine de Strasbourg et Lille Métropole Communauté urbaine

On est depuis peu dans une phase de regain de la politique intercommunale de l'habitat, et cela réactive la relation entre les communautés urbaines et les organismes :

- à la Communauté urbaine de Strasbourg, les organismes ont pris une part active à la préparation du 4<sup>ème</sup> PLH, et des groupes de travail réunissent régulièrement les services et les dirigeants ; des organismes jusqu'alors absents du territoire s'impliquent dorénavant ; des contrats d'objectifs vont être signés entre la Communauté urbaine de Strasbourg et les bailleurs.
- à Lille Métropole Communauté urbaine, où les relations sont historiquement bonnes, une nouvelle dynamique impulsée sur l'habitat a débouché en 2009 sur des conventions de partenariat entre la communauté urbaine et les bailleurs, faisant suite à l'actualisation du PLH.

Dans les trois autres territoires la situation diffère un peu : les politiques intercommunales sont moins installées et les relations entre collectivités et organismes sont encore en construction :

- Montpellier agglomération : les bailleurs sociaux attendent des concrétisations plus tangibles des excellentes intentions exprimées dans le cadre du SCOT et du PLH. La situation de quasi monopole d'ACM, outil communautaire, complique un peu le jeu ; on n'en est pas à parler de contrats.
- à Melun Val de Seine : les organismes ont fait une contribution au PLH – intégralement prise en compte - et des habitudes de travail se mettent en place entre l'agglomération et les treize (dont cinq principaux) bailleurs présents ; mais là non plus il n'y a de perspective de contractualisation.
- la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence connaît un contexte compliqué avec une faible « appétence » des maires pour le logement social et un grand nombre d'organismes (16), dont deux seulement sont vraiment des « locaux » ; les relations sont correctes, mais les organismes sont demandeurs de davantage de contacts avec la communauté d'agglomération ; ils n'ont pas été associés à la récente mise en conformité du PLH, mais devraient l'être à l'avenir.

## **Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU)**

### **Les conventions de partenariat LMCU / organismes Hlm**

#### ***Depuis quand et avec qui ?***

Les conventions de partenariat LMCU / organismes Hlm ont été signées en juin 2009, pour la période 2009-2012, avec chaque organisme présent sur le territoire communautaire et avec l'Association régionale pour l'habitat Nord-Pas-de-Calais.

#### ***Quel est l'esprit de la convention ?***

Les conventions de partenariat précisent les engagements respectifs de LMCU et des organismes Hlm pour mettre en œuvre un projet ambitieux en matière de logement, affirmé comme priorité de la Communauté urbaine.

Au-delà des engagements de LMCU et des organismes, ces conventions mettent également en avant deux types de démarches :

- § Des démarches menées par le bailleur à valoriser dans le cadre d'une « plate-forme LMCU des bonnes pratiques »
- § Des démarches à valoriser et mener conjointement (« chantiers collaboratifs »), avec un accompagnement financier et/ou opérationnel de la part de LMCU

#### ***Quels sont les objectifs poursuivis ?***

Dix objectifs sont mis en avant dans les conventions :

- § Repérer les besoins en logement et définir les solutions pour les satisfaire (travail partenarial d'analyse et de définition d'orientations en matière de développement)
- § Offrir des résidences à l'occupation sociale équilibrée (chantier collaboratif de définition d'outils d'analyse et d'aide à la décision en matière d'équilibre de peuplement)
- § Proposer un habitat adapté aux besoins par des constructions nouvelles (objectif de répondre à l'ensemble des besoins, depuis le parc très social à l'accession, et en passant par une offre d'hébergement et de logements adaptés, ...)
- § Favoriser les parcours résidentiels dans le parc
- § Offrir une dépense logement adaptée aux ressources financières des ménages (engagement du bailleur à transmettre des informations sur sa politique de loyers, l'impact d'une éventuelle redistribution des loyers dans le cadre de la convention d'utilité sociale, l'impact des réhabilitations...)
- § Proposer des services spécifiques attachés au logement (publics spécifiques, personnes âgées, jeunes, ...)
- § Assurer la qualité du logement et de son environnement (performance thermique du bâti, réhabilitation, ...)
- § Atteindre les objectifs de construction de logements (objectifs de construction définis par l'organisme / engagements de LMCU sur les financements, la politique foncière, la révision des PLU, l'ingénierie, ...)
- § Localiser la production en fonction des nouveaux enjeux et besoins (communes en article 55 notamment)
- § Charte Qualité d'engagements de LCMU (engagements de LMCU sur l'optimisation du processus de paiement, réflexions sur le travail de coopération entre les organismes et les services de LMCU sur la gestion urbaine de proximité, ...)

## **n Les relations entre Conseils généraux et organismes**

Les contextes ne sont pas comparables à ceux des EPCI : pour ces derniers la proximité opère fortement, tandis que le territoire du département est large, et donc lointain.

On a ici deux situations :

- celle du Bas Rhin : les relations sont importantes et organisées entre le Conseil général et les organismes :
  - o Les organismes ont fait avec l'Association régionale, une contribution significative au PDH (dont d'ailleurs ils discutent certains choix, notamment en matière d'objectifs de production jugés trop ambitieux) et des conventions triennales d'objectifs existent entre le Conseil général et les bailleurs. Il est à noter que le Conseil général souhaite cosigner les Conventions d'utilité sociale, qui pourraient remplacer à ses yeux les conventions triennales ; les organismes semblent assez réticents car ils craignent un contrôle et des exigences accrues.
- celles d'Indre et Loire et de l'Ain où les relations sont bonnes mais plus distantes et moins organisées :
  - o dans l'Ain, une situation particulière tenant à la place majeure qu'occupe Dynacité, qui est l'office du département, et sur lequel ce dernier s'appuie fortement. Pour le reste, les relations sont celles classiques de la programmation, discutée individuellement entre le Conseil général et les organismes. Les organismes n'ont pas pour l'instant une vision claire du PDH (qui est pourtant un document intéressant, mais encore assez confidentiel). Il est à noter que le Conseil général a la volonté de signer les Conventions d'utilité sociale, et fera dépendre ses aides des engagements pris par les organismes en regard de ses propres objectifs.
  - o En Indre et Loire, les relations entre le Conseil général et les organismes s'élargissent et s'intensifient depuis trois ans, au-delà des liens plus privilégiés et naturels tissés de longue date avec l'office départemental. Le Conseil général dispose des PSP (que l'Etat n'a jamais eus ...) et a décidé de signer toutes les Conventions d'utilité sociale.

## **n La question de la gouvernance des organismes**

En matière de gouvernance des organismes, les acteurs tant au niveau local que national s'accordent à dire que les choses avancent, mais lentement. On est visiblement aujourd'hui davantage dans des postures d'observation, d'acculturation, de connaissance réciproque, que de réelle influence sur les prises de décision dans les Conseils d'Administration, à l'exception évidemment des collectivités tutelles des organismes.

Plusieurs raisons s'entremêlent ici : le nombre important d'organismes sur un territoire qui conduit souvent à déléguer des élus encore éloignés des questions d'habitat ; des questions qu'ils trouvent eux-mêmes souvent complexes eu égard à la forte technicité du logement social ; ou encore des élus qui n'ont pas toujours une totale disponibilité (plusieurs mandats, un métier à côté, ...).

Face à ce constat, des territoires mettent en place des stratégies différentes :

- la Communauté urbaine de Lille Métropole développe une expérience intéressante de formation - qualification des élus au logement social, afin de leur permettre de mieux décrypter les enjeux, faire du « reporting » et mieux peser sur les orientations.
- d'autres territoires tentent à cibler leur participation active aux CA sur quelques ESH stratégiques pour eux, ou au contraire cherchent à être présents partout. Ainsi, la Communauté d'agglomération de Melun Val de Seine a intégré dans sa politique de l'habitat la participation de ses élus au fonctionnement et à la prise de décision des treize ESH qui interviennent sur son territoire. Des membres élus, désignés pour représenter la communauté aux instances de décision de ces ESH, siègent à leurs assemblées générales et pour certains, aux conseils d'administration ou de surveillance. Selon l'agglomération, « les élus sont ainsi mieux informés des projets des organismes et peuvent mieux appréhender les pratiques des organismes HLM ».

### 3-1-2. Une coopération inter organismes dynamisée

**De toute évidence, la montée en puissance des politiques locales « dope » la coopération entre les organismes de la place. Réciproquement, les développements de cet « inter organismes » participent à la dynamique des premières.**

Ceci se fait dans des proportions et selon des modalités qui là aussi diffèrent sensiblement selon les territoires étudiés. Davantage que sur d'autres sujets, l'histoire (la plus ou moins grande ancienneté de la coopération entre organismes), les hommes (et leur capacité à s'entendre) et les tropismes locaux (on ne fonctionne pas de la même façon dans le nord que dans le sud ...) interviennent grandement. On peut distinguer plusieurs cas de figure.

#### **n Celui de coopérations anciennes qui permettent un investissement important des organismes sur les derniers développements des politiques locales :**

- dans les Pays de Loire, avec une association régionale très installée dans le paysage et qui a construit un certain nombre d'outils de référence (le fichier départemental de la demande) et développé des relations contractuelles originales (protocole avec le préfet sur le logement des personnes défavorisées, protocoles avec le Conseil général...). Son organisation à l'échelle départementale, ses travaux et ses connaissances (adossées aux observatoires) trouvent pleinement à s'employer dans le contexte actuel de renforcement et d'affinement de la politique intercommunale.
- dans l'Isère, le groupement des organismes au sein d'Absise a fortement développé son implication sur le territoire de la Métro au cours de ces dernières années. Le groupement est impliqué dans l'expérimentation de la commission sociale du CLH (essai de tour de table Métro, quatre communes, Conseil général, Etat pour gérer les attributions sur le contingent préfectoral) et dans la Bourse au logement.
- dans le Nord Pas de Calais, la coopération se fait avec une Association Régionale HLM fortement porteuse de démarches inter organismes : contribution au PLH et au Grand Débat sur le logement qui a préfiguré sa révision, réunions sur la Convention d'utilité sociale, partage d'informations sur différents sujets (DALO avec un groupe de travail interbailleurs pour la répartition des ménages prioritaires, l'ANRU avec notamment une commission de relogement interbailleurs, le Grenelle, projet de conférence intercommunale de peuplement et de déclinaison à l'échelle de la Communauté urbaine de l'observatoire régional de la demande et des attributions,...)

## Dans les Pays de Loire

### Des organismes engagés auprès des collectivités locales et de l'Etat

L'USH des Pays de Loire joue depuis de longues années un rôle majeur dans les différentes démarches et dispositifs de mise en œuvre des politiques de l'habitat.

On en retient ici deux illustrations.

#### L'accord cadre pour la mise en œuvre du Plan départemental de l'habitat de Loire Atlantique

Le PDH est ici très centré sur le logement social, avec des objectifs de croissance de la production de PLUS et de PLAI, et de rééquilibrage territorial, intéressant donc directement l'activité des organismes (explicitement adossés sur leurs PSP et les conventions d'utilité sociale).

En 2009, le Conseil général et quatorze bailleurs ont donc décidé de s'engager ensemble dans la mise en œuvre du plan, pour la période 2009-2012 :

- avec un accord cadre, dont l'objectif prioritaire est d'orienter la production vers les territoires les plus déficitaires :
  - o les organismes s'engagent notamment sur la mixité, la performance énergétique, l'accès aux personnes handicapées, les accédants en difficulté et la vente du patrimoine
  - o le Conseil général s'engage de son côté à soutenir les collectivités locales (action foncière, aide au montage d'opérations ...) et à accompagner financièrement les organismes
- des accords individuels avec chaque organisme, déclinant les objectifs de production sur les deux territoires de délégation : le département et la communauté urbaine de Nantes.

#### Le protocole avec l'Etat sur l'accueil des ménages défavorisés à travers le contingent préfectoral

Les organismes du département adhérents à l'USH ont signé en 2008 un protocole d'accord avec le préfet définissant les règles précises de fonctionnement du contingent préfectoral, et comportant des objectifs chiffrés d'attribution de logements aux personnes prioritaires, dont celles relevant du DALO.

En l'absence de contingent identifié sur le stock, un objectif global de 25 % du flux annuel d'attributions a été retenu pour 2008, et qui peut évoluer par avenant d'une année sur l'autre (baisse effective en 2009, compte tenu de la diminution du nombre de ménages « prioritaires préfecture »).

## Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU)

### Installation d'une Conférence intercommunale du peuplement

#### **Objectif :**

Suite au Grand débat organisé par LMCU en 2008 sur le logement, qui affirmait la place du logement au cœur de ses priorités politiques, a été actée l'installation d'une Conférence intercommunale du peuplement (délibération cadre du 5 décembre 2008).

L'objectif de cette conférence est de définir et mettre en œuvre une stratégie de peuplement à l'échelle communautaire au service du droit au logement pour tous et de l'équilibre des territoires.

#### **Méthode :**

Cinq groupes de travail ont été lancés fin 2009 et doivent se réunir plusieurs fois par an pour construire le cadre de la politique intercommunale de peuplement et ses outils. Pour être le plus opérationnel possible et avancer rapidement sur des actions concrètes, les groupes de travail s'appuieront au maximum sur des données disponibles (observatoires du peuplement des bailleurs, comité stratégique des parcours résidentiels de la Ville de Lille, groupe de travail sur l'accès au logement de Villeneuve d'Ascq, instance de concertation mise en place à Tourcoing, outils de relogement du GIP, étude sur le peuplement et la diversification de l'offre nouvelle de logements à Roubaix, etc...).

Ces groupes de travail opérationnels s'organisent autour de cinq thématiques et réunissent de nombreux partenaires (élus et services logement des communes, bailleurs, ARHlm, réservataires, Etat, Département, réseaux associatifs, ANAH, CAF, propriétaires privés, agence d'urbanisme, ...). Chacun de ces groupes est animé par LMCU en association avec un ou deux autres acteurs, selon les 5 thèmes suivants :

- § Pratiques et fonctionnement des commissions d'attribution (animation : LMCU / ARHlm)
- § Accord collectif intercommunal (animation : LMCU / élu communautaire / Etat)
- § Commission inter-bailleurs (animation : LMCU / Etat / GIP)
- § Mise en adéquation entre l'offre et la demande de logements très sociaux (animation : LMCU / Pact Métropole Nord)
- § Amélioration des parcours résidentiels (animation : LMCU / FNARS)

Une relation forte entre les différents groupes de travail est prévue avec un système de rapporteurs (munis de fiches navettes) qui doivent communiquer sur l'avancement des travaux menés dans leur propre groupe.

n **Celui d'une coopération plus récente entre les organismes, directement indexée sur les actions du délégataire :**

- à Melun Val de Seine, l'inter organismes est très efficace et structuré : une chargée de mission sur financement CGLLS / bailleurs est hébergée et motorisée par l'agglomération. De nombreuses tâches sont mises en partage : observatoire de l'habitat, contribution au PLH (l'intégralité des points demandés a été intégrée sans difficulté), concertation sur le PRU avec mise au point de chartes de relogement, de chartes d'insertion, de conventions GUP, actions de promotion du logement social (l'inter organismes a organisé une tournée des communes périphériques, avec un 4 pages, pour « vendre » le logement social), conventions d'utilité sociale (tentative de document commun pour un sommaire détaillé et le document d'association des collectivités locales mais il y a réticences de certains bailleurs qui considèrent que « chacun voudra montrer qu'il est le meilleur »).
- en Alsace, la prise de délégation des aides à la pierre des deux Conseils généraux et de la CU de Strasbourg et de Mulhouse a contribué à renforcer la coopération inter organismes. Des groupes de travail inter organismes se sont constitués pour chaque territoire délégataire, sur différents sujets (contribution à l'élaboration des PDH et PLH), travail sur l'amélioration des modes de dépôt des dossiers de financement, ...). La Convention d'utilité sociale a également été l'occasion de réunir une dizaine d'organismes de la région pour monter avec l'association régionale une méthodologie commune et faire appel à un même prestataire pour les appuyer dans cette démarche.

n **Celui des territoires méridionaux où la tradition de coopération interorganismes est plus limitée :**

- dans le Languedoc Roussillon : les chantiers de l'Association Régionale Hlm, importants sur le développement durable, ne s'articulent pas directement avec le développement de la coopération intercommunale en matière d'habitat. L'Association Régionale Hlm est par contre mobilisée sur l'accord collectif avec l'Etat (voir infra)
- dans la région PACA, l'Association Régionale Hlm suit les travaux de mise en place des différents PLH, mais il n'y pas de contribution des organismes concernés. Il est à noter cependant un intéressant travail entre les organismes lorsque la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence a décidé de réformer son système d'aides. L'Association Régionale Hlm porte également l'observatoire partenarial de la demande (ODELOS) mis en place au niveau départemental.

Au total, à l'intégration de plus en plus forte des politiques locales de l'habitat **correspond logiquement un renforcement de l'inter organismes sur de nombreux sujets**. Pour autant, celui-ci trouve encore vite ses limites quand les intérêts stratégiques de chacun des organismes sont concernés (production neuve qui renvoie à la recherche de foncier, le moins coûteux possible et donc forcément rare, contenus des Convention d'utilité sociale, ...).

## Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine

### Un dispositif inter-organismes très poussé initié et coordonné par l'AORIF

#### *Le dispositif est organisé sur chaque site*

**La commission plénière de l'inter organismes territorial**, composée de l'ensemble des organismes intervenant sur l'agglomération (Direction Générale ou toute autre personne de l'organisme ayant mandat pour engager l'organisme par la signature de la convention du site), valide le projet général du site sur cinq ans, le budget prévisionnel et chaque année, le plan d'action et le budget annuel (formalisés par une convention sur site engageant l'AORIF et les organismes du site). Elle organise la représentation de l'inter organismes auprès des pouvoirs publics. Elle désigne les membres du comité de pilotage. Elle évalue tous les ans le bilan du plan d'action annuel, rapport d'activité et bilan financier.

**Le comité de pilotage de site**, composé des représentants territoriaux des organismes sur le site, décline la mise en œuvre du projet général en plan d'actions opérationnel annuel (feuille de route du chef de projet), pilote, évalue et recadre la mission du chef de projet. Il se réunit tous les 3 mois.

**Le chef de projet**, à mi-temps (il est hébergé et véhiculé par la Communauté d'agglomération ce qui indéniablement renforce les liens avec les élus et techniciens du territoire), a en charge d'impulser, animer et mettre en œuvre les projets de l'inter organismes. Le projet du site, le plan d'action annuel et le rapport d'activité sont communiqués chaque année aux élus locaux.

**Les délégués départementaux** assurent dans leur département la cohérence de l'ensemble des dispositifs avec les orientations du CA de l'AORIF et avec les différents dispositifs départementaux.

#### *Les démarches sont capitalisées et évaluées*

Des pratiques et des méthodes développées par chaque dispositif sont capitalisées et validées par l'AORIF au niveau régional (guides ressources). Un bilan qualitatif des démarches mises en œuvre (les avancées mais aussi des difficultés rencontrées par l'inter organismes) est établi chaque année pour chaque site. Une évaluation financée par la CGLLS et confiée à un tiers est conduite afin de pouvoir recaler si besoin est le dispositif sur les années restant à courir. Elle porte sur l'ensemble des démarches mises en œuvre et les conséquences du dispositif sur l'évolution de l'inter organisme.

#### *Les principaux points du plan d'actions :*

- la gestion urbaine de proximité, l'amélioration du service rendu (dispositifs locaux de sécurité tranquillité, qualité du service au quotidien...),
- les dispositifs de peuplement et de gestion des attributions,
- les projets de requalification et de résidentialisation,
- le Programme Local de l'Habitat (le point de vue de l'inter organismes a ainsi été intégralement repris par le récent PLH de l'agglomération)
- la convention d'utilité sociale
- les contributions à l'observatoire local de l'habitat

## Languedoc Roussillon

### L'Union régionale HLM mobilise sur le développement durable

Dès 2002, l'URO prend l'initiative en adoptant et faisant signer par quarante partenaires de la région la **Charte Méditerranéenne de l'Habitat**. Sur le sujet, elle se veut « assembleur, rassembleur et facilitateur », et promeut une démarche globale de projet qui vise à « balayer les idées reçues sur les HLM ».

En 2007, la mobilisation prend toute son ampleur avec l'adoption du Plan d'action « CONVERGENCE 2007-2010 » pour le développement durable du territoire en Languedoc-Roussillon. Le principe est de faire conjuguer les idées, les actions et les moyens des partenaires.

#### Mise en place d'outils originaux

Ainsi le « Domomètre » mis à disposition des bailleurs sociaux, et plus largement de l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage et permettant de mesurer par avance les performances des projets.

**Ou la production de « Cahiers d'orientation », conçus comme des guides méthodologiques.**

#### Un gros effort de mobilisation interprofessionnelle

Depuis 2007, l'URO organise trois fois par an, en collaboration avec l'ADEME, le Conseil régional et la DREAL, des rencontres qui réunissent les principaux acteurs de l'habitat. La dernière sur le thème « Patrimoine, Energie, Précarité » en juin 2010 a réuni 150 personnes.

Avec ces mêmes partenaires, un site *Convergence-Ir.fr* a été mis en place, aujourd'hui très visité.

#### Un travail de sensibilisation auprès des ménages

L'URO est à l'origine de la fabrication d'un « Almanach des bons gestes pour mieux vivre son habitat au quotidien », qui met en scène deux personnes genre BD, Dust et Dusty, « ambassadeurs sympathiques de la qualité de vie », qui à travers dix thèmes, accompagnent et aident les locataires à faire des économies.

Les responsables de l'URO estiment aujourd'hui que l'ensemble des initiatives prises sur le sujet ont notoirement fait évoluer le regard sur le monde HLM posé par les différents partenaires, notamment les collectivités locales.

### 3-1-3. Une recomposition du tissu des organismes qui fait débat

Le sujet est particulièrement sensible, et d'abord pour les organismes concernés (pour l'essentiel les ESH). Les dirigeants ne se livrent pas, ou de façon très évasive.

Le fait est que les orientations gouvernementales sur le sujet perturbent passablement les esprits, tant elles paraissent contredire le lent processus de reconnaissance respectueuse entre les collectivités locales et les organismes intervenant sur leurs territoires, évoqué plus haut et qui débouche aujourd'hui sur un système dense de coopération.

La réalité du phénomène de recomposition est difficile à appréhender, et les acteurs locaux, et particulièrement les responsables élus des collectivités, expriment une inquiétude qui est souvent de principe dans la mesure où ils n'ont pas de visibilité de ce qui se passe ou se prépare, et ils le regrettent.

Les organismes sont eux convaincus qu'une profonde recomposition est en route, et qu'elle est inéluctable.

De fait, le processus est multiple :

- n **Celui qui concerne les offices publics de l'habitat, ce processus est amorcé et ne semble pas poser problème. Cela ne vaut bien évidemment que sur l'échantillon étudié, sachant, comme le rappelle l'USH lors de notre entretien, que les réalités locales peuvent être toutes autres sur le reste du territoire national :**
  - à titre d'exemple, la « restructuration » a déjà eu largement eu lieu sur certains sites étudiés : dans l'Ain les petits offices municipaux considérés comme non viables ont été repris par Dynacité. A la Communauté urbaine de Lille, les trois principaux offices (Lille, Roubaix et Tourcoing) ont fusionné pour former Lille Métropole Habitat.
  - Montpellier Agglomération dispose d'un office communautaire (ACM). Dans le Bas Rhin, le Conseil général rassemble ses outils locaux (OPUS, SIBAR, ESH Strasbourgeoise) dans un GIE « Via Habitat », et la Communauté urbaine de Strasbourg souhaite un rapprochement entre son Office CUS Habitat et sa SEM qui gère le patrimoine de la ville de Strasbourg.
  - sur les sites étudiés, quand les agglomérations n'ont pas d'office communautaire (la Métro et Nantes Métropole), on estime que cela ne fait pas obstacle aux stratégies des offices de la ville centre qui progressivement élargissent leur rayon d'action à l'agglomération. Leur transformation en outil communautaire, si elle n'est pas à l'ordre du jour, est bien dans le sens de l'histoire.
  - pour autant, certains élus rencontrés affirment « qu'ils ne rêvent pas d'outils uniques » et que « les regroupements / fusions seront empêchés par le jeu des égoïsmes des collectivités locales ».

n **Les deux autres processus de recomposition du tissu des acteurs sont plus problématiques :**

- d'abord celui des CIL :

- o on peut se féliciter ici ou là de certains regroupements de collecteurs, mais c'est bien l'inquiétude qui prime concernant la nouvelle géographie nationale des collecteurs et la disparition des interlocuteurs locaux avec lesquels on travaillait ; cela étant, certains acteurs nationaux considèrent que ces inquiétudes sont parfois exagérées, des agences locales étant maintenues ; reste néanmoins la question de savoir comment demain les financements du 1 % seront-ils répartis après « l'explosion » d'un certain nombre d'URCIL ?
- o une des questions majeures est de savoir ce qu'il restera demain des financements du 1 % après les ponctions répétées du gouvernement ; et ce alors même que les financements de l'Etat s'amenuisent.

- ensuite celui des ESH :

C'est le sujet majeur d'inquiétude - et de mécontentement - pour les collectivités locales, avec le rejet quasi unanime de la notion de « grands groupes », avec des arguments qui se répètent d'un site à l'autre :

- o « On ne veut pas de grands groupes décidant de Paris sur des logiques purement financières : c'est une vision de culture du résultat à très court terme, très brutale, très rapide dans ses mutations et sans grande réflexion en ce sens qu'elle ignore une vision à plus long terme de l'aménagement du territoire ». « Qui croit vraiment que les grands groupes auront le souci de s'intéresser à des régions entières pas hyper dynamiques ? on va directement avec ce système vers un schéma de super métropoles et un désert français ».
- o au surplus, selon certains acteurs, « rien ne permet d'affirmer la supériorité du modèle « big is beautiful » des grands groupes comme le sous entend le Ministère ». « Les grands groupes ont certes une énorme force de frappe financière pour construire, réhabiliter en masse, mais il ne faut pas ignorer les phénomènes de déséconomies d'échelle des grandes structures (temps de réaction parfois très long pour forger une décision avec l'allongement des circuits d'étude, de décision, les jeux de pouvoir et de carrière, temps important pour mobiliser les systèmes d'information qui sont parfois d'ailleurs de vraies usines à gaz de par leur taille et qui d'ailleurs ne sont pas aussi uniques que cela dans leur conception au niveau du groupe, les filiales développant des concepts parfois assez différents en termes de type de données, ...) ».
- o au total, les élus privilégient « des opérateurs et des gestionnaires de proximité qui fabriquent et gèrent la ville à leur côté ». On tend à refuser des « opérateurs plus lointains, qui à l'inverse des locaux, ne seraient engagés dans rien au moment même où on négocie et contractualise de nombreux objectifs : peuplement, production, gestion fine, DALO, ... ». A noter que l'USH, interrogée sur ce point, fait valoir que « la politique des grands groupes » ne saurait être assimilée à la mise en place de grandes sociétés nationales ; elle se traduira plutôt dans le maintien de sociétés locales, interlocutrices indispensables des collectivités locales. Il n'en demeure pas

moins que cette politique est d'autant plus mal perçue par les collectivités locales, qu'elle leur apparaît promue par l'Etat comme un moyen de compenser financièrement son propre retrait.

En tout état de cause, quelque soit la réorganisation éventuelle du tissu, nombre d'organismes sont convaincus :

- qu'ils vont devoir fortement évoluer, sachant que certains pensent que tout opérateur pourrait être amené demain à produire du logement social (les nouvelles sociétés publiques locales telles que prévues dans une proposition de Loi, voire même des opérateurs privés). « Les organismes ne pourront donc plus se cantonner dans la seule gestion du parc et pour ne pas se faire « imposer », il sera impératif de se distinguer (montrer la qualité des produits HLM à un coût maîtrisé, la production HQE / BBC, être aménageur et savoir travailler avec le privé ...) et même de se spécialiser ».
- que des formes nouvelles de coopération sont à mettre en place ; certains croient à la solution :
  - o éventuellement de GIE, sous une forme rénovée, mais selon certains « uniquement en ce qui concerne les moyens fonctionnels ; la notion de GIE ne peut être envisagée pour les activités des organismes car un GIE ne comprend pas d'élus ; or les élus doivent rester les décideurs car ils permettent de garder le lien local ».
  - o ou de « holdings de moyens » (notion qui existe dans le droit européen ; elle permettrait – condition essentielle de survie selon certains – de rester dans la sphère de l'intérêt général et permettrait de mettre en partage la mission d'aménageur, mais le « hic » est que la mission d'aménageur n'est pas elle-même une mission d'intérêt général).

### **3-2. La place délicate de l'Etat local**

Dans le processus de recomposition des systèmes d'acteurs, on aura compris que le rôle imparti aux services déconcentrés de l'Etat n'est pas le plus facile à tenir. Et ce d'autant plus que les dits services sont eux-mêmes, dans le même calendrier, en pleine recomposition.

#### **3-2-1. En interne, une réforme perturbante**

Quand on interroge les responsables des services locaux de l'Etat sur la réforme en cours, la tonalité dominante du propos est rarement positive.

Il est certes des directeurs qui disent bien vivre la réorganisation, mais il s'agit d'une minorité et on a le sentiment « qu'ils font contre mauvaise fortune bon cœur » en multipliant les bons aspects de la réforme :

- un positionnement qui sera plus stratégique et moins administratif,
- un rôle à inventer de partenaire, ou de compagnon de route des collectivités, placé avec elles sur un pied d'égalité,
- un remplacement des agents d'exécution par des cadres A capables d'une véritable expertise, etc ...

Mais la réduction des effectifs dans le cadre de la RGPP passe difficilement, et certains choix d'organisation sont particulièrement mal vécus, au premier rang desquels la partition entre les DDT et les DDCS. Cette partition qui découpe le traitement de l'habitat entre le « hard » (la production du logement au sens large) et le « soft » (les publics avec notamment le DALO, l'hébergement ...) est mal comprise, alors que pour les services « l'habitat forme à l'évidence un tout » qui mérite « une continuité de traitement ». Au surplus, cette partition est jugée source de « déséconomies d'échelle » (nécessité de venir à plusieurs aux réunions avec les partenaires, de réunions multiples et préalable de concertation en interne, de notes de procédures pour savoir qui fait quoi et quand / comment se transmettre les dossiers, ...).

Des interrogations s'expriment également sur la nouvelle répartition des tâches entre les échelons départementaux et les DREAL, positionnées de manière dominante et chargées des tâches « nobles » et qui n'ont pas, selon le local, une connaissance suffisamment fine des territoires.

Enfin, l'inconfort n'est pas que celui lié à la réorganisation des services. Il est aussi celui du portage local auprès des collectivités locales et des organismes d'un certain nombre d'orientations nationales, qui peuvent parfois poser problème eu égard aux spécificités des territoires (découpage des zones tendues et détendues, négociation des enveloppes d'aides notamment dans ces dernières, vente HLM, ...).

### 3-2-2. Les services de l'Etat vus par leurs partenaires locaux

#### n Du point de vue des collectivités locales : une vision plutôt positive

Dans la plupart des sites, les élus et les services habitat notent le bon climat de coopération avec les services locaux. On vit sur des relations souvent anciennes, marquées par la confiance.

Quelques collectivités sont plus sévères et critiquent la perte de professionnalisme des agents (« on ne peut plus faire de compagnonnage pour construire ensemble des politiques délicates, nécessitant une véritable expertise ») et leur repli dans des postures de contrôle tatillon. Il est à noter que cette analyse n'est pas partagée par l'Administration centrale pour laquelle les services déconcentrés sont aujourd'hui plus qualifiés sur la question du logement ...

S'agissant des impacts de la réorganisation des services, les collectivités ne sont pas loin de partager les inquiétudes des agents de l'Etat sur la réduction de leurs effectifs et plus largement de leurs moyens (la crainte d'avoir à prendre l'instruction des dossiers de financement n'y est sans doute pas étrangère) voire de compatir au mauvais sort qu'on leur réserve.

Les collectivités font ainsi la part des choses entre les bonnes relations de travail qu'elles ont localement et les nombreuses critiques adressées aux politiques nationales. Tout en regrettant qu'in fine ces politiques soient forcément portées par leurs interlocuteurs ...

Il est intéressant de noter que **demeure en fait une vraie demande d'Etat** (bien au-delà de l'indispensable appui financier qu'on ne cesse de réclamer), qui est seul à même de garantir la solidarité nationale, de sauvegarder une véritable politique sociale du logement et d'aider les collectivités qui sont en situation de faire passer les messages, notamment auprès de certaines communes. Et cette demande n'est pas totalement satisfaite aujourd'hui (cf. les opérations ANRU, l'article 55, etc ...).

## **n Un point de vue plus mitigé des organismes HLM**

Pour l'essentiel, les organismes rencontrés partagent le point de vue des collectivités locales : de bonnes relations de travail au niveau local, et particulièrement au niveau du département plutôt qu'au niveau régional, souvent tissées de longue date et notamment là où la réorganisation des services de l'Etat n'a pas profondément modifié les interlocuteurs sur les dossiers.

Les organismes regrettent, comme les collectivités, « la perte de substance » de l'Etat (réduction des effectifs, effritement de la connaissance fine du logement social - par ailleurs de plus en plus complexe - au gré des départs des agents de la fonction publique, ...).

Cela étant, ces points de vue sont à nuancer selon la posture de la collectivité elle-même : plus la collectivité sera chef de file, et de surcroît instructrice des dossiers, et plus les relations organismes / services locaux de l'Etat seront distendues car peu utiles.

## **n Il apparaît par ailleurs clairement que la convention d'utilité sociale est un nouveau sujet de crispation entre organismes HLM et services de l'Etat - et de facto les collectivités locales - et qui est assez emblématique de l'ensemble des contradictions auxquelles on est parvenu aujourd'hui en matière de définition et de conduite des politiques locales de l'habitat.**

Les organismes vivent assez mal non pas le principe même de la convention d'utilité sociale mais ses modalités et qui sont, selon eux, très représentatives du mode actuel de fonctionnement de l'Etat :

- une vision très tatillonne voire infantilissante de l'activité des organismes au travers d'indicateurs très quantitatifs, mécaniques dont on ne perçoit pas toujours bien la pertinence eu égard à la richesse des stratégies d'intervention déjà développées parfois par les organismes, et souvent au côté de collectivités locales (anticiper pour qu'il y ait le moins de dossiers DALO par exemple, multiples expériences d'amélioration de qualité de service, ...). L'idée de sanctions prévues en cas de non respect des engagements passe d'autant plus mal que l'Etat ne s'engage lui-même sur rien et au surplus continue de se retirer financièrement.
- des textes mal préparés, modifiés à maintes reprises (cf le SLS, la CUS Accession imaginée puis abandonnée, ...) et produits avec beaucoup de retard (décret CUS en fin d'année 2009, circulaire CUS en avril 2010, décret CUS Foyers toujours pas sorti,...) alors que les échéances sont très proches et étaient pourtant connues par l'Etat, la Loi Molle ayant fixé celles-ci à juin 2010.
- pour les organismes, la convention d'utilité sociale est révélatrice de « la perte de substance » - en effectifs et en connaissance - des services de l'Etat : beaucoup de questions qu'ils posent sur l'interprétation de certains indicateurs, de certains modes de faire (la question de la surface utile, de la remise en ordre des loyers plafonds, du SLS, ...) restent parfois sans réponse.
- pour les organismes, la convention d'utilité sociale est aussi parfaitement révélatrice de la qualité des relations qu'ils peuvent avoir avec les services de l'Etat et de leur dualité : des relations plutôt bonnes avec les services locaux sur le sujet de la Convention d'utilité sociale et une vision beaucoup plus critique de l'administration centrale.

**n La convention d'utilité sociale cristallise également toutes les contradictions entre le local / le national dans l'expression des politiques locales de l'habitat.**

Les organismes sont pris en tenaille entre les exigences de la convention d'utilité sociale qui doit être négociée et signée en priorité avec les services de l'Etat et la réalité du terrain, où on l'a vu, de plus en plus, la collectivité est un véritable chef de file de la politique de l'habitat, abonde des budgets en forte hausse, contractualise avec les organismes sur des objectifs négociés localement, ... alors que dans le cadre de la Convention d'utilité sociale, elle n'est associée qu'en bout de processus. Va se poser ainsi sur certains territoires, la mise en cohérence des engagements pris par un organisme sur l'ensemble de ses territoires d'intervention au travers de la Convention d'utilité sociale et ceux qu'il aurait pu contractualiser localement avec une collectivité.

- Au-delà, ces contradictions soulignent plus largement un véritable décalage culturel entre collectivités locales et Etat : tendent ainsi à s'opposer un Etat plutôt dans une culture d'efficacité à court terme, de rentabilité et positionné dans une échelle d'arbitrages nationaux (voire dans des visions de compétitivité internationale) et des collectivités locales qui oeuvrent dans la durée pour créer des partenariats, forger et mettre en œuvre des politiques durables dans une vision de l'aménagement du territoire local.
- Les collectivités ont ainsi du mal à comprendre et à trouver leur place dans la convention d'utilité sociale, même si elles reconnaissent tout comme leurs associations au niveau national, que cela a été l'occasion à tout le moins de tisser ou de resserrer des liens avec les organismes sur leur territoire. Cela étant, leur positionnement varie : il y a autant d'histoires locales que de Conventions d'utilité sociale. Certaines collectivités, très au fait de la question, ont exprimé leur volonté d'être signataires de toutes les conventions sur leur territoire, qu'elles soient collectivité de tutelle ou non (Conseils généraux 01, 67 et 37 par exemple ; l'Assemblée des Départements de France en a également exprimé le souhait) ; d'autres sont plus en retrait et sont plutôt à un stade de prise de connaissance progressive du sujet (Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, Melun Val de Seine, ...); d'autres enfin, déjà proches des organismes, n'attendent pas grand-chose de l'association et renvoient à l'« après CUS » leur propre contractualisation avec ces derniers.

Enfin, et pour l'ensemble des familles d'acteurs (organismes, collectivités, services de l'Etat), l'intuition est assez partagée que la convention d'utilité sociale - à la fois synthèse et révélateur de beaucoup de contradictions dans les processus de territorialisation des politiques de l'habitat - devrait être aussi un puissant accélérateur dans les années futures de deux mutations majeures :

- la recomposition des rôles dans la définition et la conduite des politiques locales de l'habitat ; la Convention d'utilité sociale repose ainsi la question de la décentralisation des politiques de l'habitat, et certains font le pari que les collectivités seront les signataires de premier rang dans la prochaine génération de Convention d'utilité sociale, ou seront du moins beaucoup plus associés en amont dans leur élaboration
- la réorganisation du tissu HLM, au travers de la capacité des organismes à établir - et surtout à tenir dans la durée - des engagements élevés sur l'ensemble des facettes de leurs activités.

## Synthèse de la partie 3 :

### Des systèmes d'acteurs en recomposition

**Le processus de territorialisation des politiques de l'habitat ne manque pas de mettre en mouvement l'ensemble du système local des acteurs. Le rôle de chacun évolue, les places respectives se redessinent et les relations se reconfigurent en conséquence.**

On retiendra ici ces trois enseignements principaux.

#### Il y a une intéressante corrélation entre trois dynamiques :

- celle de la montée en puissance des collectivités chefs de file,
- celle de l'intensification des rapports entre elles et les organismes HLM,
- celle enfin de la coopération entre les organismes d'un même territoire.

De toute évidence, il y a interaction forte entre elles, et il devient difficile de comprendre l'une sans prendre en compte les deux autres. Davantage que par le passé, le système local se trouve comme mis en tension positive entre les collectivités locales et les opérateurs du logement social : certes des occasions de divergences, bien naturelles, persistent mais on semble en connaître les modes de résolution et on chemine ensemble dans la construction des réponses.

Les Conventions d'utilité sociale offrent à cet égard l'opportunité de prolonger les échanges et de préparer une contractualisation à deux, entre la collectivité locale et l'organisme HLM, au-delà de la Convention proprement dite.

#### **Dans ce contexte, la recomposition en cours du tissu des organismes est plutôt vécue par les chefs de file de l'habitat comme une certaine menace.**

Rien n'est encore stabilisé s'agissant tant des effets de la réorganisation du 1 % que de la stratégie de grands groupes au sein de la famille des ESH, et les craintes exprimées tiennent sans doute pour une large part à l'absence de visibilité qu'en ont les élus locaux.

Pour autant, l'enjeu est de taille et se comprend bien : c'est celui de la pérennité d'un système de relations construit au fil des ans et particulièrement au cours de la dernière période, entre des interlocuteurs bien repérés et progressivement mis en confiance. De toute évidence, on a progressé dans la connaissance réciproque et l'« apprivoisement » est réel.

Ce sont ces acquis dont on redoute qu'ils soient mis en question si l'interlocuteur HLM se délocalise ou, pris dans des logiques supra locales, perde en autonomie de décision. Car derrière la qualité de la relation de dirigeants à dirigeants - ceux des collectivités locales et ceux des sociétés - c'est un écheveau subtil d'engagements respectifs procéduraux qui est susceptible d'être remis en question.

### **Enfin demeure une demande d'Etat qui est aujourd'hui déçue.**

Dans certains cas, cette demande n'est pas dépourvue d'ambiguïté lorsque les élus locaux attendent que l'Etat pallie leurs propres défaillances mais au-delà, il importe d'en entendre la dimension stratégique : celle de la garantie de l'exercice de la solidarité nationale dans un contexte social et économique qui fragilise certains territoires et désespèrent un nombre croissant de ménages.

Et on en attend des réponses qui ne soient pas strictement celles de l' « assistance » (les différents systèmes d'aides et de solvabilisation) ou de la sanction (notamment pour les communes en « carence » de logements sociaux), mais aussi celles d'un nouvel aménagement du territoire national.

Formulée autrement, il s'agit bien de la demande d'un Etat stratège, et il faut reconnaître qu'on n'en est pas encore là. Ce travail d'enquête auprès de dix sites en montre en quelque sorte deux des préalables, mis en avant par les acteurs locaux :

- celui du bon « approvisionnement » par les services déconcentrés d'une réforme (la RGPP) qui pour l'heure continue de les déstabiliser,
- celui, sans doute plus délicat, d'une meilleure prise en compte dans l'élaboration des orientations nationales du point de vue des services déconcentrés : on est en effet frappé par le hiatus entre certaines positions de ces services, qui se sentent souvent en phase avec leurs interlocuteurs des collectivités locales, et un certain nombre de politiques nationales, qui peuvent parfois poser problème eu égard aux spécificités des territoires (cf découpage des zones tendues et détendues, négociation des enveloppes d'aides notamment dans ces dernières, vente HLM, nature de certains indicateurs demandés dans la convention d'utilité sociale,...)

## A titre conclusif ...

---

On indiquait en introduisant ce rapport que les études du même type conduites en 2006-2007 montraient en matière de politiques locales de l'habitat les importantes transformations à l'œuvre, suite notamment à l'acte II de la décentralisation et à la délégation des aides à la pierre. Mais elles disaient aussi que subsistait une certaine indétermination, avec des processus non aboutis et nombre de questions non résolues ; et elles concluaient sur une sorte d' « entre deux entre l'ancien et le nouveau ».

**On fait aujourd'hui le constat sur les dix sites étudiés qu'on a, sinon totalement quitté cette période d'indétermination, du moins largement progressé.**

**Le palier de maturité est en effet réel sur la majorité des sites étudiés :** c'est bien localement que la politique de l'habitat se construit et se met en œuvre et ce à l'échelle des territoires d'une coopération intercommunale dorénavant bien installée (ou de départements qui ont décidé d'investir les questions de logement) :

- les objectifs assignés aux politiques sont clairs et souvent ambitieux ; les productions de logement social ont significativement augmenté ces dernières années, depuis la prise de délégation,
- la question de l'habitat est de plus en plus appréhendée dans le cadre d'approches globales,
- les moyens tant politiques qu'organisationnels ont été consolidés,
- les budgets dédiés sont notoirement à la hausse,
- l'outillage de la délégation a été largement approprié (procédures de programmation, voire d'instruction des dossiers, d'agrément, ...),
- les ajustements entre les acteurs s'organisent communément sur le registre d'une modalité contractuelle donnant/donnant ; tant entre les collectivités locales elles-mêmes qu'entre elles et les opérateurs de l'habitat.

**Pour autant, le processus de territorialisation des politiques de l'habitat n'apparaît pas complètement stabilisé et des facteurs de fragilité demeurent dans un contexte particulièrement mouvant. Il semble cependant que ces facteurs aient changé de nature, et que cette nouvelle donne invite à rouvrir le chantier de la décentralisation.**

**Dans la période précédente, l'indétermination tenait certes à des questions liées au « national »** (Plan de cohésion sociale et dossiers ANRU qui se télescopaient parfois sans grande cohérence avec les politiques locales, des objectifs de l'ANAH qui étaient souvent réputés inatteignables, ....), **mais aussi pour beaucoup à des facteurs locaux** : la mise en place récente de la coopération intercommunale (et les inévitables résistances des communes), la délicate définition des politiques communautaires, l'expérimentation de la délégation des aides à la pierre, ...

**Aujourd'hui, les perturbations semblent pour l'essentiel extra locales.** Elles sont le fait d'orientations nationales (le fort accent mis sur l'accession à la propriété, le souhait de voir se constituer des grands pôles nationaux ou régionaux, le resserrement des efforts sur les zones tendues, la réforme territoriale ...) qui sont en quelque sorte orthogonales aux politiques locales.

Comme on aurait pu l'attendre, ces orientations ne sont pas pensées en termes de correction ou ajustement d'un processus de décentralisation - qui connaît d'inévitables ratés et appelle des compléments - mais par rapport à d'autres logiques :

- celle de la crise des financements étatiques,
- celle d'un modèle politique libéral qui met en concurrence les territoires et les organisations, et privilégie la recherche de la rentabilité dans un contexte de compétition internationale, quitte à laisser une fraction croissante de la population ou des territoires « décrocher ».

On touche ainsi aux limites d'un modèle de « **déconcentration** » (et non de décentralisation) qui a prévalu ces dernières années dans le domaine du logement, et qui vire au paradoxe :

- parce qu'il a été pensé dans un contexte où l'Etat, tout en déléguant ses compétences, avait encore une capacité contributive forte,
- parce qu'il reposait sur une relation complice entre des collectivités qui faisaient l'expérience de leur autonomie et un Etat qui avait besoin d'elles pour relayer localement ses politiques nationales de péréquation et de solidarité, là où il n'y parvenait plus (le partage progressif de l'action logement en faveur des plus défavorisés en constitue un bon exemple).

Ce faisant, et les différents acteurs rencontrés l'expriment plus ou moins clairement, **l'enjeu semble bien celui d'un acte III de la décentralisation**, qui prendrait acte :

- de l'incapacité avérée de l'Etat à assortir ses exigences de contreparties (ce qui rend ses injonctions de plus en plus contradictoires, par exemple entre l'obligation de mixité et l'obligation de répondre à la demande très sociale, ou dans un autre registre, entre les engagements demandés aux organismes dans les Conventions d'utilité sociale et les siens propres),
- et du fait que nombre de collectivités sont aujourd'hui en capacité d'endosser de véritables politiques locales adaptées à la diversité des territoires, et d'organiser les jeux d'acteurs locaux.

Des pistes sont esquissées, dont on a fait état dans ce rapport :

- celle d'une véritable reconnaissance **d'autorités locales organisatrices de l'habitat**, reprenant des compétences aujourd'hui éclatées entre les différents niveaux de collectivités,
- celle d'une « **décentralisation plus marquée** », avec une véritable **adaptation locale des outils de mise en œuvre des politiques de l'habitat**, permettant de tenir compte des capacités de faire différentes d'une collectivité à l'autre,
- celle d'un **droit au logement** qu'il faut repenser en conséquence,
- celle d'une **réflexion en profondeur sur le financement du logement social** : sont ainsi évoquées selon certains comme pistes de travail possibles, la fongibilité de l'ensemble des financements, la mise en place d'une ressource locale adaptée au financement du logement social, le développement de véritables possibilités de modulations locales des dispositifs réglementaires concernant les aides à la pierre, la modulation de dispositifs fiscaux sur un territoire, ...

- la recherche d'une plus **grande cohérence entre bassins de vie**, là où les ménages font leurs choix résidentiels, et **périmètres d'intervention des EPCI**, ... .

Autant de questions que cette étude, venant après d'autres, et qui fait modestement écho aux travaux récents des Etats généraux du logement, devrait aider à poser. Sinon on risque, dans le camp d'acteurs locaux fortement investis sur la question du logement, de passer du désenchantement actuel à une démobilisation préoccupante.

# ANNEXES

- Eléments statistiques sur les sites étudiés
- Trames de questionnements des entretiens menés
- Liste des personnes rencontrées
- Composition du comité de pilotage

Eléments statistiques

Données de cadrage institutionnel	Sources	CU de Strasbourg	Lille Métropole Communauté Urbaine	CA du Pays d'Aix en Provence	CA Montpellier Agglomération	CU Nantes Métropole	CA Grenoble Alpes Métropole	CA Melun Val de Seine	Conseil Général de l'Ain	Conseil général du Bas Rhin	Conseil Général d'Indre et Loire
date de prise de délégation	USH	2006	2006	2006	2006	2006	2005	2007	2006	2006	2005
nombre de communes	Boffin Interco 09	28	83	34	31	24	26	14	398	518	274
nombre d'intercommunalités pour les départements	Boffin Interco 09								39	47	24
<b>Démographie - sociologie des ménages</b>											
population	Insee 2007	468 021	1 106 885	357 238	408 951	580 503	369 658	106 431	574 375	1 084 845	583 084
variation annuelle moyenne de population 1999 / 2007	Insee 2007	0,4%	0,2%	0,9%	1,4%	0,6%	0,2%	0,4%	1,4%	0,7%	0,6%
densité (/km²)	Insee 2007	1490	1810	275	970	1109	1292	1100	100	228	95
% de personnes habitant 5 ans auparavant le même logt	Insee 2007	59,9%	62,0%	64,4%	57,4%	59,1%	59,4%	60,9%	63,4%	66,5%	63,2%
taille moyenne d'un ménage	Insee 2007	2,22	2,42	2,36	2,17	2,21	2,08	2,52	2,48	2,40	2,26
% de familles monoparentales	Insee 2007	16,1%	17,1%	14,8%	18,6%	13,6%	15,4%	18,1%	10,7%	12,3%	11,2%
% des 0 à 19 ans	Insee 2007	23,2%	26,4%	22,8%	22,7%	23,3%	22,8%	26,7%	25,9%	23,6%	23,0%
% des 65 ans et plus	Insee 2007	16,2%	15,1%	17,2%	15,7%	16,8%	17,3%	13,8%	16,3%	17,2%	20,0%

<b>Activités - niveau de revenus</b>											
Taux de chômage des 15 à 64 ans (seus INSEE)	Insee 2007	12,8%	14,5%	11,0%	15,0%	10,6%	10,5%	11,8%	7,8%	9,8%	9,9%
Revenu net moyen imposable	Insee 2007	23 502	21 549	26 435	22 287	24 366	23 506	22 752	24 055	22 075	23 812
<b>Résidences principales - statuts d'occupation</b>											
nombre de résidences principales (RP)	Insee 2007	210 777	457 580	151 281	188 621	262 725	178 069	42 262	231 183	451 431	257 903
nombre de logements sociaux	EPLS 2008	46 409	112 967	19 532	27 317	48 013	31 074	15 650	36 005	57 733	48 740
pourcentage de logements sociaux / RP	EPLS /INSEE	22,0%	24,7%	12,9%	14,5%	18,3%	17,5%	37,0%	15,6%	12,8%	18,9%
nb de logements HLM pour 1000 habitants	EPLS /INSEE	99	102	55	67	83	84	147	63	53	84
nb de RP occupées en location	RGF 2006	125 512	217 161	64 433	97 789	118 190	86 372	21 564	81 687	182 444	102 120
% de logements sociaux / RP en location	EPLS /INSEE	37%	52%	30%	28%	41%	36%	73%	44%	32%	48%
pourcentage de propriétaires / total des RP	Insee 2007	37,5%	50,5%	53,4%	44,8%	52,8%	48,8%	45,1%	61,7%	56,4%	58,1%

<b>Construction sociale 2009</b>											
nb de PLAI financés en 2009	SISAL 2009	318	555	41	202	283	117	19	204	65	78
nb de PLUS financés en 2009	SISAL 2009	629	1553	239	455	1107	711	45	736	488	324
Total financé en 2009	SISAL 2009	947	2108	280	657	1390	828	64	940	553	402
objectif PLAI + PLUS pour 2009	SISAL 2009	1139	2100	420	1050	1000	978	123	1047	781	377
% réalisé / objectif 2009	SISAL 2009	83%	100%	67%	63%	139%	85%	52%	90%	70,80%	107%
nb logement financés "aide spécifique - hébergement"	SISAL 2009							29			
nb de PLS financés en 2009	SISAL 2009	249	233	169	140	776	344	18	137	316	192
nb de PLS foncière financés en 2009	SISAL 2009		29	79	46	49	8	1			
Total logement locatif social financé en 2009	SISAL 2009	1196	2370	528	843	2215	1180	112	1077	869	594
% des PLAI dans total logements financés	SISAL 2009	27%	23%	8%	24%	13%	10%	17%	13%	7%	13%
% des PLS dans total logements financés	SISAL 2009	21%	11%	47%	22%	37%	30%	17%	19%	36%	32%
nb LLS financés pour 1000 habitants	SISAL 2009	2,6	2,1	1,5	2,1	3,8	3,2	1,1	1,9	1,4	2,0
Poids du LLS financé / LLS financés dans la région	SISAL 2009	32%	31%	7%	19%	28%	8%	0,4%	8%	23%	20%
Poids démographique du territoire dans la région	Insee 2007	25%	27%	7%	16%	16%	6%	0,9%	9%	59%	22%
programmation annuelle moyenne prévue lors prise délég	USH ou EPCI	858	2400	500	1276	1242	945	200	911	800	380
écart LLS réalisés en 2009 / prog initiale annuelle	SISAL/convention	39%	-1%	6%	-34%	78%	25%	-44%	18%	9%	56%

nb : attention, les sources SISAL (2009 seulement) ne permettent pas de cerner les rythmes annuels de financement qui peuvent être très différents d'une année à l'autre (ex de Melun Val de Seine où la production pourrait sembler très en retrait par rapport aux objectifs initiaux mais les logements financés ont varié de 130 en 2007, 311 en 2008 et 112 en 2009) et n'intégrant pas des productions faites sur le plan de relance (29 PLAI en 2009 sur le même EPCI)

## ETUDE SUR L'EVOLUTION DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET DES COOPERATIONS ENTRE LES ACTEURS

### Grille d'entretien EPCI

#### **Entretien avec les responsables politiques et techniques des EPCI**

##### § **les faits marquants des dernières évolutions des politiques locales de l'habitat**

- les politiques menées par les EPCI ces dernières années, le pourquoi et le comment des inflexions récentes ou à venir, les bilans que l'on tire des politiques:
  - en matière de développement de l'offre locative sociale ; les produits, les clientèles ; à mettre en regard avec la production faite par le privé, notamment les produits de Robien et Scellier, et avec l'estimation des besoins sur le territoire
  - en matière d'accèsion sociale à la propriété
  - le point de vue sur la vente HLM
  - en matière d'adaptation du parc social, notamment par rapport au Grenelle
  - en matière d'adaptation du parc social aux nouveaux enjeux (vieillessement des populations, accessibilité, nouvelle sociologie des ménages, ...)
  - la question de l'hébergement, du DALO
  - la question des populations spécifiques, selon les territoires (travailleurs saisonniers, logements étudiants, ...)
- La question de l'évolution des moyens (financiers, humains, fonciers, ...) des CL pour mener à bien ces politiques ? La question spécifique de l'évolution attendue de la fiscalité locale et des moyens dévolus à terme à l'habitat. Des perspectives de plafonnement, de développement des budgets ? d'un plus grand ciblage sur certains volets ou bien de dispersion des budgets sur un ensemble d'actions, ...

##### § **Le regard des collectivités locales sur l'évolution des services de l'Etat**

- Rôle actuel et attendu de l'Etat (cf réorganisation des services déconcentrés, sortie du PCS et du plan de relance, financements Etat, ....) ?

##### § **Le regard des collectivités locales sur les organismes HLM**

- Quel jugement porté sur les différents chantiers menés par les organismes : les PSP, le Grenelle, les CUS, les politiques sociales, la qualité de service, ... Dans quelle mesure les CL sont au courant de leur état d'avancement, des contenus ? En quoi ces chantiers sont en cohérence avec les stratégies territoriales des collectivités ?
- Quel jugement porté sur la coopération inter organismes
- Quel jugement porté sur l'évolution possible du tissu des organismes et par ailleurs sur les évolutions actuelles et possibles du 1 %

##### § **Le regard des collectivités locales sur leur rôle de chef de file, sur les partenariats:**

- Comment vit-elle son rôle d'autorité organisatrice ou de chef de file ? Quels modes de travail (avec les services de l'Etat, les organismes, le 1%, les autres CL) pour assurer son rôle de chef de file sur l'ensemble de la chaîne (connaissance des besoins, programmation, agrément des opérations, mise en œuvre, évaluation) : les outils, la contractualisation, ...
- Que pensent les CL de la place des élus dans la gouvernance des organismes ?

- Quid des développements prévisibles de la coopération intercommunale ? de l'évolution des relations communes / intercommunalités, en matière de foncier, d'habitat et d'urbanisme ? la question des nouveaux PLH, du PLU intercommunal
  - Quid des relations EPCI / départements ; quid de l'articulation, sur certains territoires, de plusieurs délégataires ?
  - La question de l'évolution possible des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales (CR, CG, EPCI, communes) et de leur fiscalité / de leurs moyens au regard des problématiques habitat
- § **Exercice de la « feuille blanche »** : pour aller plus loin et ne pas s'en tenir aux évolutions déjà en cours, et au strictement local. Il s'agit donc de tenter un exercice de « prospective volontariste » sur le thème : « qu'est ce qui ne va plus au royaume du logement et de quelles ambitions et idées devenir les porteurs ? », notamment dans l'esprit et le cadre de la préparation des Etats généraux du logement.

## ETUDE SUR L'EVOLUTION DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET DES COOPERATIONS ENTRE LES ACTEURS DANS UN CONTEXTE EN PLEIN RENOUVELLEMENT

### Grille d'entretien Conseils généraux

#### § **les faits marquants des dernières évolutions des politiques locales de l'habitat**

- les politiques menées par les départements ces dernières années, le pourquoi et le comment des inflexions récentes ou à venir, les bilans que l'on tire des politiques:
  - en matière de développement de l'offre locative sociale ; les produits, les clientèles ; à mettre en regard avec la production faite par le privé, notamment les produits de Robien et Scellier, et avec l'estimation des besoins sur le territoire
  - en matière d'accèsion sociale à la propriété
  - le point de vue sur la vente HLM
  - en matière d'adaptation du parc social, notamment par rapport au Grenelle
  - en matière d'adaptation du parc social aux nouveaux enjeux (vieillessement des populations, accessibilité, nouvelle sociologie des ménages, ...)
  - la question de l'hébergement, du DALO
  - la question des populations spécifiques, selon les territoires (travailleurs saisonniers, logements étudiants, ...)
- La question de l'évolution des moyens (financiers, humains, fonciers, ...) des CL pour mener à bien ces politiques ? La question spécifique de l'évolution attendue de la fiscalité locale et des moyens dévolus à terme à l'habitat. Des perspectives de plafonnement, de développement des budgets ? d'un plus grand ciblage sur certains volets ou bien de dispersion des budgets sur un ensemble d'actions, ...

#### § **Le regard des collectivités locales sur l'évolution des services de l'Etat**

- Rôle actuel et attendu de l'Etat (cf réorganisation des services déconcentrés, sortie du PCS et du plan de relance, financements Etat, ....) ?

#### § **Le regard des collectivités locales sur les organismes HLM**

- Quel jugement porté sur les différents chantiers menés par les organismes : les PSP, le Grenelle, les CUS, les politiques sociales, la qualité de service, ... Dans quelle mesure les CL sont au courant de leur état d'avancement, des contenus ? En quoi ces chantiers sont en cohérence avec les stratégies territoriales des collectivités ?
- Quel jugement porté sur la coopération inter organismes
- Quel jugement porté sur l'évolution possible du tissu des organismes et par ailleurs sur les évolutions actuelles et possibles du 1 %

#### § **Le regard des collectivités locales sur leur rôle de chef de file, sur les partenariats:**

- Comment vit-elle son rôle d'autorité organisatrice ou de chef de file ? Quels modes de travail (avec les services de l'Etat, les organismes, le 1%, les autres CL) pour assurer son rôle de chef de file sur l'ensemble de la chaîne (connaissance des besoins, programmation, agrément des opérations, mise en œuvre, évaluation) : les outils, la contractualisation, ...
- Que pensent les CL de la place des élus dans la gouvernance des organismes ?

- Quid des développements prévisibles de la coopération intercommunale ? de l'évolution des relations communes / intercommunalités, en matière de foncier, d'habitat et d'urbanisme ? la question des nouveaux PLH, du PLU intercommunal
  - Quid des relations EPCI / départements ; quid de l'articulation, sur certains territoires, de plusieurs délégataires ?
  - La question de l'évolution possible des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales (CR, CG, EPCI, communes) et de leur fiscalité / de leurs moyens au regard des problématiques habitat
- § **Exercice de la « feuille blanche »** : pour aller plus loin et ne pas s'en tenir aux évolutions déjà en cours, et au strictement local. Il s'agit donc de tenter un exercice de « prospective volontariste » sur le thème : « qu'est ce qui ne va plus au royaume du logement et de quelles ambitions et idées devenir les porteurs ? », notamment dans l'esprit et le cadre de la préparation des Etats généraux du logement.

## ETUDE SUR L'EVOLUTION DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET DES COOPERATIONS ENTRE LES ACTEURS DANS UN CONTEXTE EN PLEIN RENOUVELLEMENT

### Grille d'entretien ARHLM et Organismes HLM

#### *Entretien préparatoire avec les responsables des associations régionales*

Objectif : bénéficier des informations et des points de vue des AROHLM, particulièrement sur :

- § les données de contexte, s'agissant de l'évolution des politiques locales de l'habitat
- § l' « état » des partenariats locaux
- § la situation de l'inter organismes
- § les évolutions éventuelles du tissu des organismes

#### *Réunion avec les organismes HLM de la place*

##### § **Le regard des organismes HLM sur les évolutions récentes :**

- des politiques des **EPCI et/ou des départements**, avec notamment :
  - quid de l'évolution des contenus des politiques de l'habitat menées localement (quelles évolutions fortes sont en cours, attendues ? quel jugement porte-t-on dessus ?)
    - quel développement de l'offre locative sociale, quels produits pour quelles clientèles, quel développement de l'accession sociale, de la vente HLM, quelle place est faite en général au social par rapport au privé compte tenu de l'estimation des besoins, celle-ci est-elle partagée ? comment se font les arbitrages entre ANRU et hors ANRU ?
    - comment sont abordées par la collectivité les problématiques de réhabilitation et d'adaptation du parc selon les nouveaux enjeux (Grenelle, vieillissement, accessibilité,...) dans et hors ANRU ?
    - comment est traitée la question des populations les plus défavorisées, de l'hébergement, celle des populations spécifiques, .... ?
- **Le regard des organismes sur eux-mêmes**, et notamment sur :
  - les chantiers d'actualisation des PSP, du Grenelle, des CUS, des politiques sociales, de qualité de service,... Où en est-on, comment adapte-t-on stratégie patrimoniale de l'organisme et stratégie territoriale ? Comment décline-t-on le projet HLM ?
  - la coopération inter organismes : sur quels sujets se fait-elle ou est-elle prévue, selon quelles modalités pratiques (représentants aux réunions par thématiques ? ...), avec quel succès, quelles limites ?
  - quelle évolution possible du tissu des organismes à terme ; par ailleurs, quid de l'évolution du 1% ?
- **Le regard des organismes sur les politiques de l'Etat**, sur fond de réorganisation des services déconcentrés et de sortie du PCS et du plan de relance. Comment travaille-t-on aujourd'hui avec les services de l'Etat, sur quels sujets, de quelle façon ? comment travaillera-t-on demain ?

- Le regard des organismes sur **la coopération entre les acteurs publics** :
  - quid de la confortation des rôles d'autorité organisatrice ou de chef de file des collectivités locales ? La collectivité locale se renforce-t-elle ? Comment, sur quels sujets ? Quid de l'évolution des moyens (financiers, humains, fonciers, ...) des collectivités locales pour mener à bien leurs politiques ?
  - quid des développements prévisibles de la coopération intercommunale ? Avec qui dialogue-t-on aujourd'hui, comment, sur quels sujets ? Comment évolue notamment le dialogue direct avec les communes dans l'intercommunalité croissante ?
  - quid de la place des élus dans la gouvernance des organismes ?
  - quels appareillages sont utilisés et avec quelle pertinence pour faire fonctionner les partenariats : la modalité contractuelle, les outils de la connaissance, ... ?
  - quid de la montée en puissance des départements, et des problèmes posés par la présence, dans certains territoires, de plusieurs délégataires ? Cela influe-t-il sur les stratégies de localisation, de développement des organismes ?
  - comment contractualiser avec le seul Etat dans la CUS alors qu'au quotidien on travaille avec les collectivités locales ?

§ **Exercice de la « feuille blanche »** : pour aller plus loin et ne pas s'en tenir aux évolutions déjà en cours, et au strictement local. Il s'agit donc de tenter un exercice de « prospective volontariste » sur le thème : « qu'est ce qui ne va plus au royaume du logement et de quelles ambitions et idées devenir les porteurs ? », notamment dans l'esprit et le cadre de la préparation des Etats généraux du logement.

## ETUDE SUR L'EVOLUTION DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET DES COOPERATIONS ENTRE LES ACTEURS DANS UN CONTEXTE EN PLEIN RENOUVELLEMENT

### Grille d'entretien Services de l'Etat

#### § **les dernières évolutions des politiques locales de l'habitat sur le territoire**

- quels jugements portés sur les contenus, l'évolution des politiques menées par les EPCI et/ou des départements ces dernières années ; en quoi correspondent-elles aux objectifs poursuivis par l'Etat:
  - en matière de développement de l'offre locative sociale ; les produits, les clientèles ; à mettre en regard avec la production faite par le privé, notamment les produits de Robien et Sellier, et avec l'estimation des besoins sur le territoire. Celle-ci est partagée par tous ?
  - en matière d'accession sociale à la propriété
  - le point de vue sur la vente HLM
  - en matière d'adaptation du parc social au Grenelle à mettre en regard avec les enjeux dans le secteur privé
  - en matière d'adaptation du parc social aux nouveaux enjeux : vieillissement des populations, accessibilité, nouvelle sociologie des ménages
  - la question de l'hébergement, du DALO
  - la question des populations spécifiques, selon les territoires (travailleurs saisonniers, logements étudiants, ...)

#### § **Le regard de l'Etat sur le rôle des collectivités locales**

- Comment est joué le rôle d'autorité organisatrice ou de chef de file des collectivités locales ? Quid des modes de travail adoptés (avec les services de l'Etat, les organismes, le 1%, les autres CL) pour assurer ce rôle de chef de file sur l'ensemble de la chaîne (connaissance des besoins, programmation, agrément des opérations, mise en œuvre, évaluation) : les outils, la contractualisation, ... et de facto le rôle des services de l'Etat et leurs évolutions en cours et futures
- Quid de la coopération intercommunale, de son évolution, de l'évolution des relations entre communes et EPCI, notamment au travers des outils PLH et PLU
- Quid de l'évolution des relations EPCI / départements ; les problèmes posés par la présence, dans certains territoires, de plusieurs délégataires ?
- La question de l'évolution des moyens des collectivités locales (financiers, humains, fonciers, ...) pour mener à bien leurs politiques ?

#### § **Le regard de l'Etat sur les organismes HLM**

- Quel jugement porté sur les différents chantiers menés par les organismes : les PSP, le Grenelle, les CUS, les politiques sociales, la qualité de service, ... Dans quelle mesure les services de l'Etat en sont informés ? Comment articuler pour les organismes la CUS qui est négociée et signée avec l'Etat avec les CL qui travaillent au quotidien avec les organismes
- Quel jugement porté sur la coopération inter organismes
- Quel jugement porté sur l'évolution possible du tissu des organismes
- Quel point de vue sur les évolutions actuelles et possibles du 1 %

§ **Le regard des services de l'Etat sur eux-mêmes**

- Comment est vécue la réorganisation des services de l'Etat au regard des enjeux habitat ?
- Quid de l'évolution de son rôle, de ses moyens humains et financiers en matière d'habitat ? Comment assurer la cohérence entre les futures Directions des Territoires et les Directions de la Cohésion Sociale

§ **Exercice de la « feuille blanche »** : pour aller plus loin et ne pas s'en tenir aux évolutions déjà en cours, et au strictement local. Il s'agit donc de tenter un exercice de « prospective volontariste » sur le thème : « qu'est ce qui ne va plus au royaume du logement et de quelles ambitions et idées devenir les porteurs ? », notamment dans l'esprit et le cadre de la préparation des Etats généraux du logement.

**ETUDE SUR L'EVOLUTION DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET DES  
COOPERATIONS ENTRE LES ACTEURS DANS UN CONTEXTE EN PLEIN RENOUVELLEMENT**

**Grille d'entretien Acteurs nationaux**

§ **Acteurs nationaux rencontrés**

- Associations d'élus : ADCF, ACUF, ADF, FMVM, AMGVF, AMVBF
- DHUP
- USH, FNAR

§ **Grands questionnements à l'adresse des acteurs nationaux**

Sur la base :

- Du rapport qui vous a été soumis et qui restitue le point de vue des acteurs locaux de l'habitat sur un échantillon forcément limité (dix territoires dont 7 EPCI et 3 Conseils généraux),
- De votre connaissance du secteur sur de nombreux autres territoires qui permettrait de nuancer, amender, compléter le dit rapport,
- Et des enjeux propres à l'institution que vous représentez,

Quel est votre sentiment, votre **analyse** et quels sont vos **souhaits** quant à :

- l'évolution récente, en cours ou à venir des **contenus des politiques nationales et locales de l'habitat**, tant social que privé (les priorités affichées au niveau national, leurs déclinaisons locales, les politiques développées par les territoires,...),
- l'évolution récente, en cours et attendue ou à venir des **moyens financiers, humains ou en termes d'outils** dévolus aux politiques de l'habitat, tant social que privé (le budget de l'Etat, les moyens des collectivités locales, les fonds propres des organismes, le 1%, ..., le renforcement des services habitat dans les collectivités locales, l'évolution des services déconcentrés de l'Etat, ..., la question des outils tels que les observatoires, les établissements fonciers, ...),
- l'évolution récente, en cours ou à venir de la **gouvernance** en matière de politiques de l'habitat (le rôle respectif des collectivités locales, EPCI ou CG et des communes membres, des services déconcentrés de l'Etat pour définir et conduire les politiques locales); et de façon concomitante, l'évolution récente, en cours ou attendue des **relations entre acteurs** (va-t-on par exemple vers plus de contractualisation, est-ce souhaitable, quelle collaboration entre acteurs, sur quoi, à quels moments, ...)

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### § Acteurs des territoires :

Communauté urbaine de Strasbourg	Nom	Prénom	Fonction
Association Régionale Hlm	Ramdani	Alain	Directeur
Association Régionale Hlm	Ullmann	Betty	Chargée de mission
CUS Habitat	Matter	Bernard	Directeur général
CUS Habitat	Bronner	Evelyne	Directeur du Patrimoine
CUS Habitat	Girard	Frédéric	Chargé de mission
Domial	Kieffer	Christian	Directeur Territorial Bas Rhin
Habitation moderne	Eich	Jean-Marc	Directeur du Développement et de la Construction
OPUS 67	Fabert	Joël	Directeur Général
Nouveau Logis de l'Est	Jacquin	Pascal	Directeur Général
Communauté urbaine de Strasbourg	Jacob	Virginie	Chef du service Habitat
Communauté urbaine de Strasbourg	Bies	Philippe	Adjoint au maire de Strasbourg et VP de la CUS
Communauté urbaine de Strasbourg	Sarton du Jonchay	Axelle	Chargée de mission
DREAL Alsace	Hueber	Michel	Responsable du pôle logement construction

Communauté urbaine Lille Métropole	Nom	Prénom	Fonction
Association Régionale Hlm	Lemaire	Jean-Luc	Directeur
Association Régionale Hlm	Comes	Christelle	Chargée de mission
SRCJ	Pintiaux	Philippe	Directeur
Vilogia	Lonza	Nicolas	Directeur du développement
Lille Métropole Habitat	Demeestère	Jacques	Directeur du développement
Partenord Habitat	Coque	Marie-Christine	Directrice Relations Prospectives, secteur LMCU
Communauté urbaine de Lille	Bruhat	Claire	Responsable du service habitat
DDE 59 / Arrondissement de Lille	Feret	Luc	Chef d'arrondissement de Lille

Communauté d'agglomération Aix en Provence	Nom	Prénom	Fonction
AR HLM PACA CORSE	Gallard	Pascal	Directeur adjoint
PAYS D'AIX HABITAT	Mantot	Mireille	Directeur Général
FAMILLE PROVENCE	Courazier	Alain	Directeur Général
COMMUNAUTE DU PAYS D'AIX	Feraud	Jean-Claude	Vice-président, maire de Trets
COMMUNAUTE DU PAYS D'AIX	Lerda	Serge	Directeur Service Habitat
DDTM 13	Moisson de Vaux	Bénédicte	Directrice du Service Habitat
DDTM 13	Grimal	Christine	
DDTM 13	Cervera	Thierry	

Communauté d'agglomération Montpellier	Nom	Prénom	Fonction
Ville de Montpellier	Qvistgaard	Hélène	Adjointe au Maire déléguée au Droit au Logement
Ville de Montpellier	Guillermo	Emmanuel	Responsable mission logement / cohésion sociale
Ville de Montpellier	Borg	Florian	Service RU (département urbanisme et aménagement)
CA de Montpellier	Le roy	Bruno	Directeur Service Habitat et politique de la ville
URO HLM	Rey	Denis	Directeur
URO HLM	Le Gallée	Aurélié	Chargée de mission
DDE 34	Claret	Henri	Chef du service Habitat Urbanisme
DDE 34	Gayraud	Laetitia	Adjointe
DDE 34	Ramoz	Francois	Financement du logement
DDE 34	Bara	Mireille	Observatoire du logement.
OPH-ACM	Freche	Claudine	Directrice Générale
OPH-ACM	Buffat	Cyril	Responsable Gestion Locative et Patrimoine
FDI Habitat	Guerin	Dominique	Directeur Général du Groupe FDI
FDI Habitat	Bonnaric	Guilhem	Directeur FDI Habitat
FDI Habitat	Martin	Philippe	Directeur de l'aménagement et de la construction

Communauté urbaine de Nantes	Nom	Prénom	Fonction
LNH	Décreau	Georges	Directeur
Nantes Habitat	Riquelme	Christian	Directeur Général
Nantes Métropole	Retière	Gilles	Maire de Rezé, 1er vice-président de Nantes Métropole
Nantes Métropole	Berty	Anne	Directrice Habitat et Solidarités
USH Pays de Loire	Evenot	Mireille	Directrice
DDTM 44	Barnette	Michel	Directeur service Habitat
DDTM 44	Jacquet	Marc	Directeur

<b>Communauté d'agglomération Grenoble</b>	<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Fonction</b>
CA de Grenoble	Motte	Jean-Philippe	VP adjoint au maire de Grenoble
CA de Grenoble	Fages	Philippe	Directeur du service politiques urbaines
CA de Grenoble	Losserand	Marlène	Chargée de mission PLH
ABSISE	Langlois	Gael	Permanent
Ville de Grenoble	Vuilliat	Monique	Adjointe au logement
Société Dauphinoise pour l'Habitat	Indigo	André	Directeur Général
ACTIS	Lapiere	Jean-François	Directeur Général
DDE	Arathoon	Charles	Directeur

<b>Communauté d'agglomération Melun</b>	<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Fonction</b>
CA Melun Val de Seine	Le Maoult	Michel	VP délégué à la politique de l'habitat
CA Melun Val de Seine	Salou	Bruno	DGA des services – Direction politique de la ville, habitat
CA Melun Val de Seine	Crusoe	Cédric	Chargé de mission politique de l'habitat
DDT	Lecoq Berkaru	Eliane	DDEA adjointe
DDT	Puel	Jérôme	Chargé de mission
AORIF	Peyrou-Teitgen	Martine	Chargée de mission Habitat pour l'AORIF
AORIF	Bosphore	Mireille	Chargée de mission inter organismes
Logement Francilien	Madame Kostic		
Logement Francilien	Bardin	Stéphane	Directeur régional adjoint
Trois Moulins Habitat	Madame Ducos		
EFIDIS	Tavernier	Françoise	
OPH 77	Bonabeau	Jean-Luc	Directeur Général
ICF Sablière	Vidon	Jean-Luc	DG, Responsable du département SetM pour l'AORIF
ICF Sablière	M. Le van		Directeur de l'agence ICF de Seine et Marne

<b>Conseil général de l'Ain</b>	<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Fonction</b>
ARHLM RHONE ALPES	Mouhaddab	Aïcha	Directrice
DYNACITE	Bullion	Georges	Directeur Général
SEMCODA	Levy	Gérard	Directeur
CG	Mazuir	Rachel	Président
CG	Perron	Denis	Vce président habitat et politique de la ville
DDT 01	Bonelli	Jean	Directeur DDT
DDT 01	Vauchaussade	Philippe	Chef de service habitat

<b>Conseil général du Bas Rhin</b>	<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Fonction</b>
Association Régionale Hlm	Ramdani	Alain	Directeur
Association Régionale Hlm	Ullmann	Betty	Chargée de mission
CUS Habitat	Matter	Bernard	Directeur général
CUS Habitat	Bronner	Evelyne	Directeur du Patrimoine
CUS Habitat	Girard	Frédéric	Chargé de mission
Domial	Kieffer	Christian	Directeur Territorial Bas Rhin
Habitation moderne	Eich	Jean-Marc	Directeur du Développement et de la Construction
OPUS 67	Fabert	Joël	Directeur général
Nouveau Logis de l'Est	Jacquin	Pascal	Directeur Général
CG Bas Rhin	Trocmé	Rémi	Chef du service Habitat
DREAL Alsace	Hueber	Michel	Responsable du pôle logement construction

<b>Conseil général d'Indre et Loire</b>	<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Fonction</b>
Conseil Général	Lachaud	Dominique	VP chargé des politiques de l'habitat et de la santé
Conseil Général	Mispoulet	Thierry	Directeur de l'habitat et du logement
DDT	Mazauray	Thierry	Chef du Service Uranisme, Habitat et Environnement
DDT	Szydowski	Alain	Politique de l'habitat
DDT	Collard	Patricia	Responsable Politique de l'habitat
DDT	Betbede	Françoise	Responsable Financement du logement (HLM + ANAH)
USH Centre	Jallet	Brigitte	Directrice
Val Touraine Habitat	Cornuz	François	Directeur Général
DDT	Bertin	Nathalie	Directrice Générale
Nouveau Logis Centre Limousin	Harout	Claude	Directeur

## § Acteurs nationaux :

Institution	Nom	Prénom	Fonction
Assemblée des Communautés de France (ADCF)	Delpech	Claire	Responsable Finances, Fiscalité, Environnement
Association des Communautés urbaines de France (ACUF)	Angotti	Philippe	Chargé de mission
Assemblée des Départements de France (ADF)	Rossi	Augustin	Chargé de mission
Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM)	Sauvourel	Jean-Sebastien	Chargé de mission
Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF)	Heyraud	Emmanuel	Chargé de mission
Association des Maires Ville et Banlieue de France (AMVBF)	Feltin	Renée	Déléguée générale
Association des Maires Ville et Banlieue de France (AMVBF)	Le Bouillonec	Jean-Yves	Maire de Cachan et VP de la CA du Val de Bièvre
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)	Dadou	Hélène	Sous-directrice des politiques de l'habitat
Union Sociale pour l'Habitat (USH)	Quercy	Pierre	Délégué général
Union Sociale pour l'Habitat (USH)	Dujols	Dominique	Directrice des Relations institutionnelles et du partenariat
Union Sociale pour l'Habitat (USH)	Belargent	Dominique	Conseiller technique
Fédération nationale des Associations régionales (FNAR)	Salzgeber	François	Directeur
Fédération nationale des Associations régionales (FNAR)	Vennetier	Lorène	Chargée de mission
Fédération nationale des Associations régionales (FNAR)	Deygas	Gérard	Président de l'AR Auvergne

## COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE

- § **Philippe ANGOTTI**, Chargé de mission, Association des communautés urbaines de France
- § **Dominique BELARGENT**, Conseiller technique, L'Union sociale pour l'habitat
- § **Dominique BRESARD**, Expert, L'Union sociale pour l'habitat
- § **Hélène DADOU**, Sous-Directrice des politiques de l'habitat, Direction de l'habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, MEEDDM
- § **Claire DELPECH**, Responsable Finances, Fiscalité, Environnement, Assemblée des Communautés de France
- § **Dominique DUJOLS**, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat
- § **Renée FELTIN**, Délégué générale, Association des maires Ville et Banlieue de France
- § **Emmanuel HEYRAUD**, Chargé de mission, Association des maires de grandes villes de France
- § **Augustin ROSSI**, Chargé de mission, Assemblée des départements de France
- § **Jean-Sébastien SAUVOREL**, Chargé de mission, Fédération des Maires des Villes Moyennes
- § **Jean-Pierre SCHAEFER**, Responsable des études économiques, Caisse des Dépôts
- § **Lorène VENNETIER**, Chargé de mission, Fédération nationale des Associations régionales Hlm

# réseau des acteurs de l'habitat



[contact@acteursdelhabitat.com](mailto:contact@acteursdelhabitat.com)

[www.acteursdelhabitat.com](http://www.acteursdelhabitat.com)