



QUOI DE NEUF, ACTEURS ?

Revue d'actualité du Réseau des Acteurs de l'Habitat

Paris, le 10 février 2011

SOMMAIRE

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	1
II. REVUE D'ACTUALITE : LES PRINCIPAUX POINTS DES REFORMES, LEUR SENS, LEUR ARTICULATION, LES ENJEUX POUR LES ACTEURS DE L'HABITAT	1
A. Réforme de la fiscalité locale, budget logement, loi de finances : quels moyens demain pour les politiques de l'habitat ?	1
1. Le nouveau dispositif fiscal local	2
2. Une crise majeure des finances publiques	2
3. Les autres modifications apportées par les lois de finances 2010 et 2011	3
4. Quelles implications sur les moyens financiers pour la politique de l'habitat ?	3
B. La réforme de la fiscalité de l'aménagement	4
1. La taxe d'aménagement	5
2. Le versement pour sous-densité	5
3. La suite des travaux autour de la réforme de la fiscalité de l'aménagement	6
C. Concevoir, développer et animer une politique locale de l'habitat : quelles implications des communautés urbaines et d'agglomération ?	7
1. La diversité des marchés du logement et des territoires	8
2. Les moyens humains et financiers	9
3. Les domaines d'intervention	9
4. Les perspectives	10
III. LE MODELE ECONOMIQUE DU LOGEMENT SOCIAL : QUELS PRINCIPES ET QUELS SENS AUJOURD'HUI ?	11
A. Les ingrédients de l'équation économique du logement social	11
1. Les deux objectifs du logement social	11
2. Le plan de financement des opérations de logement social	11
3. Le prélèvement sur les organismes d'Hlm	12
B. Réinventer le modèle économique du logement social ?	13
1. Le modèle économique du logement social : de quoi parle-t-on ?	13
2. Le modèle économique du logement social actuel et ses limites	14
3. Faire évoluer le modèle en pérennisant les acquis	15
4. Les mécanismes à éclairer	15

IV. LA REFORME TERRITORIALE EN QUESTION	17
A. La réforme territoriale : des intentions de départ au texte adopté	17
1. Une réforme inachevée qui autorise le maintien d'une intercommunalité à plusieurs vitesses en matière d'habitat	17
2. Une spécialisation de la répartition des compétences atténuée par la territorialisation de leur exercice	19
3. Une organisation mesurée des financements croisés	20
B. La réforme territoriale : quel impact sur les politiques de l'habitat ? Table ronde	21
V. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	26
LES INTERVENANTS	27
L'ANIMATION	27

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

Philippe ANGOTTI, Association des Communautés Urbaines de France

Alors que le gouvernement se félicite du nombre record de logements mis en chantier en 2010 et annonce consacrer 1,87 % du PIB à la question du logement, le rapport de la fondation Abbé Pierre nous rappelle à une réalité plutôt sombre. Au vu de ce rapport, la crise du logement a plutôt tendance à s'étendre. Face à ce constat, quelles réponses peuvent apporter les acteurs du logement ? C'est autour de cette question que les intervenants de la journée centreront leurs propos, que ce soit au travers de la présentation des réformes votées ou en cours qui sont nombreuses à concerner directement ou indirectement l'habitat (on pense notamment à la réforme de la taxe professionnelle qui modifie en profondeur les ressources fiscales des différents niveaux de collectivités territoriales, la réforme de l'accession à la propriété, les interventions en faveur du parc privé, la réforme de l'urbanisme, la réhabilitation énergétique du parc de logements, la réforme territoriale) ou au travers des réflexions autour de la question du modèle économique du logement social ou encore de la conduite des politiques locales d'habitat. Voici donc une journée d'actualité qui offre l'occasion de s'interroger un peu plus d'un an avant une échéance politique majeure sur ce qui demeure l'une des principales préoccupations des Français.

II. REVUE D'ACTUALITE : LES PRINCIPAUX POINTS DES REFORMES, LEUR SENS, LEUR ARTICULATION, LES ENJEUX POUR LES ACTEURS DE L'HABITAT

A. Réforme de la fiscalité locale, budget logement, loi de finances : quels moyens demain pour les politiques de l'habitat ?

Claire DELPECH, Responsable Fiscalité & Finances locales, Assemblée des Communautés de France¹

Comme cela a été dit en introduction, les réformes sont nombreuses et certaines sont de grande ampleur : réforme de la fiscalité locale, réforme territoriale avec un renforcement de l'intercommunalité, réforme de l'accession à la propriété, réforme des aides de l'ANAH. Toutes ces réformes s'inscrivent par ailleurs dans un contexte de crise majeure des finances publiques qui a des répercussions lourdes sur les budgets des collectivités locales et l'ensemble des acteurs des politiques de l'habitat.

¹ La présentation de Claire DELPECH est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article357>

1. Le nouveau dispositif fiscal local

Le nouveau dispositif fiscal a été mis en place par la loi de finances pour 2010 et vise trois objectifs : la modernisation de l'assiette de l'impôt économique local en remplaçant la taxe professionnelle par un impôt assis sur la valeur ajoutée ; la réaffectation des impôts locaux entre les différents niveaux de collectivités ; le principe de neutralisation qui garantit à chaque collectivité le même niveau de ressources avant et après la réforme. Quelles sont alors les implications de ce nouveau dispositif sur les différents niveaux de collectivités ? Pour les départements et les régions, ce dispositif représente une réduction du levier fiscal puisque la région perd sa part de foncier bâti et le département sa part de taxe d'habitation. Pour les communes et les communautés, une première modification importante concerne la géographie fiscale puisque les territoires résidentiels deviennent privilégiés par rapport aux territoires industriels. Deuxièmement, la fiscalité sur les ménages prend une place déterminante avec le transfert de la part départementale de la taxe d'habitation en faveur des communes et des communautés. Il s'agit donc de la fin du modèle fondé sur la taxe professionnelle unique : le ménage devient un interlocuteur central du système fiscal local.

La loi de finances pour 2011 stabilise la réforme fiscale et procède à quelques ajustements. La loi de finances procède notamment au renforcement de la territorialisation du nouvel impôt sur la valeur ajoutée. Du côté des impôts ménages, la loi de finances pour 2011 apporte une bonne nouvelle quant au coefficient de revalorisation des valeurs locatives à 2 %. Le dynamisme de cette nouvelle assiette sera lié à la croissance démographique et au développement du parc de logements. Dans une enquête réalisée auprès des collectivités locales et des communautés au début de l'année 2011, l'AdCF a pu mettre en avant le fait que 70 % des communautés considèrent que la principale dynamique de leurs ressources viendra de la fiscalité sur les ménages. A l'inverse, les communautés sont plus inquiètes quant aux impôts économiques qui ne constituent plus leur ressource principale. Il faut signaler également que la loi de finances pour 2011 met en place un Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales pour réduire les disparités de richesses qui peuvent exister. D'ici la fin de l'année 2011, les travaux conduits en concertation avec les élus locaux devront permettre d'aboutir à préciser l'architecture de ce dispositif qui n'est qu'esquissé par la loi. Le rôle de l'intercommunalité sera important dans la redistribution d'un fonds de près d'1 Md € à l'horizon 2015.

2. Une crise majeure des finances publiques

Lorsque l'on évoque les moyens financiers pour les politiques de l'habitat, un second élément de contexte est à prendre en compte : il s'agit de la crise des finances publiques avec un budget de l'État très contraint entre la croissance de la charge de la dette et la baisse des ressources fiscales. Ce contexte de rigueur budgétaire pèse sur les relations entre l'État, les collectivités locales et l'ensemble des acteurs économiques. Peu à peu, nous sommes passés d'une situation d'ajustement des dépenses sur l'inflation à une stabilisation des montants de dépenses en valeur. Les conséquences enregistrées par la loi de finances pour 2011 sont importantes pour les collectivités puisqu'elles se traduisent par un gel sur trois ans de la valeur des dotations de l'État (ce qui est très impactant compte tenu du poids de la Dotation Globale de Fonctionnement dans les ressources de fonctionnement des collectivités), la baisse des aides directes de l'État et du budget Logement.

3. Les autres modifications apportées par les lois de finances 2010 et 2011

Le Prêt à Taux Zéro mis en place en 1995, vient, au 1er janvier 2011, dans une version réformée, se substituer au crédit d'impôt et au Pass-Foncier. Ce PTZ Plus vise les primo-accédants sans conditions de ressources en offrant un prêt dont le montant peut varier en fonction du niveau de ressources, de la taille du ménage, de la localisation du bien, du type de logement mais aussi de la performance énergétique. S'il n'est pas possible d'ores et déjà de tirer un bilan, nous pouvons affirmer que ce PTZ Plus va vraisemblablement obliger les collectivités qui avaient commencé à développer des actions autour de l'accès social à revoir leur stratégie.

Autre modification attendue dans la loi de finances rectificative : il s'agit de la révision des valeurs locatives. Cette réforme est en effet attendue dans la mesure où la situation actuelle ne reflète plus la réalité économique des marchés immobiliers sur certains territoires. Pour l'heure, la loi de finances rectificative établit un cadre méthodologique pour la révision des locaux commerciaux. Mais il est probable que ce cadre s'applique par la suite aux locaux d'habitation à l'horizon 2014, même si pour l'instant certains principes ne semblent pas complètement garantis (notamment le principe de neutralisation et celui de l'articulation avec le dispositif de péréquation).

4. Quelles implications sur les moyens financiers pour la politique de l'habitat ?

Globalement, la situation financière des collectivités est saine, mais certains risques pèsent sur les communautés dont les ressources sont exposées aux effets des réformes, avec non seulement des contribuables fortement sollicités, mais aussi un déficit public qui pèse durablement dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Dans le même temps, les charges progressent (+5,3 % en 2009 pour les communautés d'agglomération) et les domaines d'intervention sont de plus en plus nombreux. Les départements aussi connaissent une situation caractérisée par la présence de risques liés à la forte hausse des dépenses sociales, du développement de la précarité, sans forcément trouver les recettes nécessaires pour mener à bien ces prérogatives, malgré la mise en place d'un dispositif d'aide de 150 M€ pour les départements en difficulté.

Selon l'enquête réalisée par l'AdCF et l'ANIL², les collectivités ont dépensé en moyenne entre 2005 et 2009, 14 € par habitant pour le logement (avec des disparités très grandes entre les délégataires et les non délégataires). Sur la seule année 2009, l'apport financier moyen a été de 26 € par habitant. Mais les budgets Habitat sont fortement fragilisés par le contexte économique et par les réformes en cours pour certains territoires. Vraisemblablement, va-t-il falloir faire avec des ressources moins évolutives que par le passé et contenir l'évolution des charges. Un certain nombre de collectivités, enfin, pourraient être appelées à se recentrer sur leur cœur de métier et d'autres à prioriser leurs investissements.

Alain DOUDIES, Consultant ID Communes, animateur de la journée

Madame Berty, comment les changements qui ont été décrits sont-ils abordés localement et comment élus et techniciens se mobilisent pour orienter au mieux la politique de l'habitat de l'agglomération nantaise ?

² Voir l'exposé de Béatrice HERBERT, ANIL, page 7

Anne BERTY, directrice de l'habitat, Nantes Métropole

Les politiques publiques et en particulier les montants d'investissements que la Communauté Urbaine de Nantes consacre à celles-ci, sont directement impactés par une vision assez pessimiste de l'évolution des ressources de notre communauté. Il faut, il est vrai, reconnaître que la première période d'implication de la Communauté Urbaine depuis 2001 s'est caractérisée par des niveaux d'investissement extrêmement élevés, avec un effet de ciseau que nous connaissons aujourd'hui entre la baisse des investissements et la nécessité de prendre en charge le remboursement des emprunts contractés. Le nouveau mandat qui s'est ouvert en 2008 a donc débuté avec un signal très fort de penser la politique publique de l'habitat dans une logique d'optimisation et la recherche d'une certaine stabilisation des dépenses.

Le second impact est d'inciter à croiser davantage nos politiques publiques, c'est-à-dire à les optimiser les unes par rapport aux autres. On pense principalement à trois politiques majeures : la politique de développement urbain, la politique de déplacement et la politique de l'habitat. Cela veut dire concrètement que la négociation menée avec les communes quant à la territorialisation des objectifs du PLH a intégré ces trois données : rapprocher les objectifs relatifs au logement et à l'habitat des centralités et des axes de transport en commun existants ou à venir. Tous les financements en matière d'aménagement, d'espaces publics, de voirie, de transports et d'habitat sont subordonnés à la condition d'optimiser le foncier, les implantations des opérations et l'ouverture de nouvelles zones d'habitat.

Le troisième impact concerne la baisse des financements des partenaires, notamment dans le financement du logement social : l'État, mais aussi le Conseil Général qui a remis en cause ses montants prévus alors qu'ils s'inscrivaient dans la volonté de développement d'une compétence habitat avec la prise de la délégation en 2006 et l'approbation d'un PDH. Le retrait du Conseil Général est renforcé par le développement du zonage qui flèche certains territoires au détriment d'autres. Que veut dire alors pour le Conseil Général d'avoir une délégation qui porte sur un territoire majoritairement en zone C ? Tous ces éléments ont donc contribué à faire en sorte que le Conseil Général se réinterroge sur les aides qu'il apportait et sur la coopération qu'il avait nouée avec la Communauté Urbaine.

B. La réforme de la fiscalité de l'aménagement

Nicolas PORTIER, Délégué Général, Assemblée des Communautés de France ³

La réforme de la fiscalité de l'aménagement était un des objectifs du Grenelle de l'environnement : moderniser et remettre en cohérence la fiscalité avec la nécessité de densifier, d'optimiser l'utilisation de l'espace et de lutter contre l'étalement urbain. La réforme de la fiscalité vise donc à simplifier la situation existante, unifier les régimes fiscaux mais également moderniser la conception même des taxes en leur permettant de mieux accompagner les stratégies locales. Tout cela doit être conduit en garantissant le rendement de l'impôt et de la participation. La réforme se traduit par la création de la taxe d'aménagement

³ La présentation de Nicolas PORTIER est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article357>

(qui modernise l'assiette de la taxe locale d'équipement et qui va permettre d'en faire un usage plus stratégique en lien avec le plan local d'urbanisme) et le versement pour sous-densité (pour permettre la taxation de la sous-utilisation de l'espace).

1. La taxe d'aménagement

La nouvelle taxe d'aménagement se substitue principalement à la taxe locale d'équipement (TLE), mais aussi à d'autres taxes complémentaires départementales et à la participation pour aménagement d'ensemble (PAE). La taxe d'aménagement a vocation à financer les mêmes actions que les taxes qu'elle remplace, c'est-à-dire des actions contribuant à l'utilisation économe des espaces, la gestion des espaces naturels, la diversité des fonctions urbaines, les besoins en équipements publics, etc...

La nouvelle taxe d'aménagement est composée de trois parts : une part destinée aux communes et aux communautés, une part destinée aux départements et une part spécifique pour la région Île-de-France. L'assiette de la taxe est toujours assise sur la surface construite, multipliée par une valeur forfaitaire au mètre carré. La vraie nouveauté réside dans la possibilité de modulation du taux entre 1 % et 5 %, les collectivités pouvant même porter ce taux jusqu'à 20 %. Si la collectivité fait le choix d'aller au-delà des 5 %, la nouvelle taxe d'aménagement se substituera à tous les autres régimes de participation qui ne sont pas fusionnés de plein droit dans cette taxe nouvelle sans attendre le 31 décembre 2014, date à laquelle la fusion sera effective. L'instauration de la taxe d'aménagement est de plein droit pour les communautés urbaines et les communes dotées d'un PLU ou d'un POS. Pour les autres communes et EPCI, l'instauration est soumise à la délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent. Si la taxe reste communale, quand la communauté se substitue pour la perception de la taxe à la commune, il peut y avoir des reversements à la commune en fonction de la charge des équipements publics relevant de sa compétence.

Le taux d'imposition pour les départements peut aller jusqu'à 2,5 %. La délibération du conseil général peut fixer les taux de répartition entre la politique de protection des espaces naturels sensibles et les CAUE. Quant à la part spécifique pour la région Île-de-France, le taux d'imposition montera jusqu'à 1 % et pourra être différent selon le département.

2. Le versement pour sous-densité

Le versement pour sous-densité constitue l'innovation majeure de la réforme de la fiscalité de l'aménagement. Il ne faut pas en attendre un rendement supplémentaire, mais le voir comme une incitation fiscale pour optimiser l'utilisation de l'espace et des terrains stratégiques. Le versement pour sous-densité est facultatif. Le produit est affecté aux travaux d'investissement. Mais l'idée est de permettre dans le document d'urbanisme, de fixer un seuil minimum de densité qui, s'il n'est pas respecté, donnera lieu à des pénalités ou taxations fondées sur la valeur du terrain et l'écart de densité avec le seuil minimum. Le seuil minimum de densité est encadré à la fois par un plancher et un plafond : il ne peut être inférieur à la moitié, ni supérieur aux trois-quarts de la densité maximale autorisée sur le secteur concerné. Il s'agit donc d'arriver à outiller les collectivités pour inciter à une occupation optimale de l'espace. Nous sommes en effet dans une double logique qui consiste à la fois à limiter les consommations foncières et à agir pour la libération de terrains stratégiques.

3. La suite des travaux autour de la réforme de la fiscalité de l'aménagement

La réforme de la fiscalité de l'aménagement a été adoptée à la quasi-unanimité de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Elle a conduit à une volonté d'aller plus loin, en associant un groupe de partenaires le plus large possible, et de poursuivre les travaux de réflexion dans la perspective des futures lois de finances sur d'autres dispositifs fiscaux. Actuellement, le groupe de travail s'attache plus particulièrement à observer la fiscalité foncière, autour de trois chantiers :

- Les taxes sur les plus-values de cession qui sont nombreuses (depuis la taxe forfaitaire sur les terrains constructibles de la loi ENL jusqu'à la taxe de la loi de modernisation agricole pour financer l'installation des jeunes agriculteurs, ou encore la possibilité pour les collectivités organisatrices des transports urbains d'instituer une taxe sur la valorisation immobilière des terrains liés à un projet d'infrastructures hors Île-de-France) et pour lesquelles il faut étudier leur efficacité sur la stratégie foncière, mais surtout leur capacité à libérer du terrain plutôt que d'inciter à une forme de rétention foncière ;
- La fiscalité nationale sur la valorisation du patrimoine ;
- Les possibilités de majoration de TFPNB créées par la loi ENL pour encourager la remise sur le marché de ces terrains et d'aller plus loin en taxant au niveau du foncier bâti pour pénaliser les propriétaires dormants ou des stratégies de rétention foncière à caractère spéculatif.

Alain DOUDIES

Madame Berty, est-ce que les réformes acquises peuvent donner davantage de souplesse aux collectivités dans la conduite de leur politique de l'habitat ?

Anne BERTY

En préambule, il faut souligner combien tout ce qui vient de nous être présenté laisse penser qu'il faut renforcer nos coopérations entre l'urbanisme et l'habitat. Par ailleurs, la principale interrogation que nous nous posons est de savoir comment les dispositifs peuvent renforcer la mise en oeuvre des politiques de l'habitat. Je prendrai comme exemple la taxe sur les logements vacants qui a un effet réel sur la remise en location des biens, mais dont le produit ne dépasse pas 250 000 € alors que nous l'avons instauré sur la moitié des communes de l'agglomération. Cette taxe a par contre un effet positif puisqu'elle permet à la collectivité de demander aux services fiscaux de livrer leurs fichiers sur la vacance, ce qui permet de localiser les poches éventuelles de vacance.

Il est aussi intéressant de voir en quoi les mesures à caractère fiscal peuvent renforcer les effets pervers d'autres dispositions en matière d'urbanisme. Je prendrai pour exemple les servitudes de mixité sociale et les secteurs de mixité sociale mis en place par la loi ENL que nous avons introduits dans les PLU au niveau de la ville de Nantes et des communes les plus urbanisées. Nous avons tout de même constaté qu'il y avait des disparités très fortes sur la façon d'assurer ces obligations de construction de logement social. Certains promoteurs faisaient en sorte de se situer légèrement en dessous du seuil de déclenchement de l'obligation, quitte à avoir une sous-densité.

Enfin, je souhaite souligner quelques lacunes que les réformes successives en matière d'urbanisme n'ont pas su combler. Aujourd'hui, alors que la faculté est introduite de pouvoir avoir du logement locatif social au travers des règles de mixité, ainsi que des logements d'accession sociale ou abordable, il faut constater la carence au niveau du fondement juridique de cette notion d'accession abordable qui permette de fonder une obligation dans les secteurs de mixité sociale.

Sylvie RUIN, Directrice du Logement, Communauté Urbaine d'Arras

Ce qui vient d'être présenté renforce l'idée que les coopérations au sein des intercommunalités doivent se renforcer, d'une part entre l'habitat et l'urbanisme, mais aussi avec les services financiers, avec la politique des transports, dans le cadre des PLU intercommunaux. D'autre part, la réforme de l'ANAH vient bousculer nos approches communautaires en matière d'intervention sur le parc privé, en mettant en première ligne les propriétaires occupants, la précarité énergétique. Enfin, on peut regretter que nous n'ayons pas réussi à mettre en place une bonne articulation entre le PTZ Plus qui vise à favoriser l'accession à la propriété et les subventions ANAH pour faire en sorte de mobiliser des propriétaires modestes en leur donnant tous les outils financiers pour acquérir dans l'ancien et se consacrer à la rénovation thermique de leur logement.

Anne BERTY

Il y a enfin une question que nous nous posons : comment produire du logement à coût maîtrisé alors que nous voyons une inflation des coûts de construction qui sont répercutés sur les prix de vente et qui empêche de toucher les clientèles modestes et moyennes ? Y a-t-il une véritable neutralité du système introduit par la nouvelle taxe d'aménagement sur les coûts induits et donc sur les reventes effectuées dans les opérations d'aménagement ?

Nicolas PORTIER

Il faut faire attention a contrario aux « désincitations » fiscales pour les collectivités d'accueil et être attentifs à mettre en place des systèmes communautaires de compensation pour les collectivités qui acceptent des PLAI.

C. Concevoir, développer et animer une politique locale de l'habitat : quelles implications des communautés urbaines et d'agglomération ?

Béatrice HERBERT, Chargée de mission, Agence nationale pour l'information sur le logement⁴

L'ANIL, en collaboration avec l'Assemblée des Communautés de France, a mené une enquête exhaustive auprès des communautés d'agglomération et communautés urbaines sur leur politique de l'habitat. Les objectifs de l'enquête consistaient à connaître les moyens humains et les outils de pilotage des politiques locales, à cerner l'intervention de la communauté par grands domaines, à comprendre la nature et les règles d'intervention, à mieux appréhender les principales évolutions, mais aussi la nature des interventions futures envisagées.

⁴ L'étude de l'ANIL fait l'objet d'une note présentée sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article474>

Entre 2004 et 2009, période sur laquelle portait l'enquête réalisée, l'intervention des communautés s'est profondément développée, notamment depuis que les PLH sont devenus obligatoires et davantage territorialisés. Les collectivités ont aussi investi de plus en plus de domaines, bien au-delà du seul champ des aides déléguées, souvent pour contrer le marché, permettre l'accès au logement et développer une politique de l'habitat au service d'une certaine forme urbaine. Elles ont donc développé des moyens humains et financiers et s'inscrivent de plus en plus dans des financements croisés. La concertation et la collaboration avec d'autres niveaux de collectivités se développent. Les collectivités ont aussi régulièrement revu leur politique en l'articulant avec la politique nationale du logement, mais aussi en fonction de l'intervention des autres collectivités. Pour l'avenir, les collectivités interrogées font part de leur souhait d'une certaine stabilité des règles articulées avec la durée du PLH et d'une meilleure articulation des politiques sociales, des politiques environnementales et de la politique de la ville.

1. La diversité des marchés du logement et des territoires

Le premier trait commun des agglomérations est d'être des territoires où le parc locatif et les zones urbaines sensibles sont surreprésentés. Les agglomérations concentrent 57 % du parc locatif ainsi que 80 % de la population habitant une ZUS. Malgré ce trait commun, le classement des communautés en fonction du zonage met en lumière la diversité des situations. Les marchés tendus ou très tendus regroupent 45 % de la population des communautés d'agglomération et des communautés urbaines (situés essentiellement en Île-de-France ou en région PACA, avec une proportion de cadres supérieurs plus élevée qu'ailleurs, mais aussi 90 % du DALO) ; les marchés moyennement tendus regroupent un tiers de cette même population (et sont caractérisés par le plus fort taux de délégataires) ; les marchés à tendance détendue représentent 22 % de la population des agglomérations.

Pour deux tiers des communautés non délégataires, l'évolution des politiques de l'habitat depuis 2004 est d'abord synonyme de l'élaboration d'un premier PLH ou d'un second plus opérationnel. Pour un tiers des communautés non délégataires également, est mis en avant le renforcement des budgets ou encore le développement d'une stratégie. Les communautés délégataires ont quant à elles des réponses différentes selon les marchés.

En marché tendu, les communautés mettent l'accent sur le parc locatif social, évoquant un renforcement des objectifs quantitatifs et qualitatifs via une offre très sociale plus marquée, le développement ou la mise en place d'une politique foncière, le développement du partenariat avec les bailleurs, mais aussi le cheminement vers un fichier commun de la demande et de la délégation du contingent préfectoral. Dans un cas sur deux, il est fait mention également du renforcement des liens entre habitat et urbanisme avec la recherche d'une cohérence entre le PLH et le PLU, le renforcement du travail avec les promoteurs pour la production d'opérations mixtes. Par ailleurs la communauté en marché tendu s'affirme comme un outil d'aide à la décision et un pôle de ressources pour les différentes communes. En marché moyennement tendu, les communautés mettent plutôt en avant le renforcement des partenariats avec l'État, la région, le département et le développement de financement sur fonds propres dédiés au logement. Seules les communautés dont la politique de l'habitat est déjà ancienne évoquent les mêmes évolutions que les agglomérations de marché tendu. Quant aux communautés de marché détendu, elles évoquent avant tout l'approbation du PLH, la structuration du service habitat, en veillant notamment à mettre en place une véritable politique de l'habitat transversale.

2. Les moyens humains et financiers

La traduction de cette implication différente entre délégataires et non délégataires est nette au niveau de la structuration des services Habitat des communautés. La délégation est toujours synonyme de renforcement des effectifs du service habitat. 15 % des communautés disposent d'un service de plus de 10 personnes ; il s'agit le plus souvent de communautés urbaines, l'agglomération francilienne ou de métropoles régionales. Parmi les non délégataires, le service habitat est composé dans 80 % des cas de moins de trois personnes. La traduction de cette implication se voit également au niveau du pilotage politique : toutes les communautés disposent d'un vice-président chargé de l'habitat. La différence est aussi très marquée quant aux moyens qui sont mis au service de la politique de l'habitat. Les délégataires ont un niveau moyen d'implication financière de 14 € par habitant, contre moins de 7 € pour les non délégataires. Si l'enquête révèle une nette progression des aides financières apportées par les communautés entre 2005 et 2009, ces données sont à mettre en relation avec le niveau moyen des dépenses des communautés qui s'élèvent à 140 € par habitant.

3. Les domaines d'intervention

La question des domaines d'intervention investis par les communautés fera l'objet d'une communication spécifique détaillée. Mais quels sont déjà les premiers enseignements ? Les principaux domaines d'intervention investis sont au nombre de six et vont au-delà du seul champ des aides déléguées : le parc locatif social, la réhabilitation du parc privé, les publics spécifiques, la politique de la ville, le foncier, l'action sociale. 90 % des délégataires interviennent dans au moins six domaines, contre 45 % pour les non délégataires. Pour ces dernières, bien que non délégataires, elles se saisissent de différents domaines d'intervention, bien qu'un peu plus en retrait sur la question des publics spécifiques.

Le soutien au parc social est un domaine d'intervention traditionnelle des collectivités, et on constate en même temps un renforcement de la gamme d'intervention et une complexification des règles du jeu local. 70 % des communautés soutiennent le développement de l'offre dans le parc social, 60 % financent des structures d'hébergement et 40 % apportent leur concours à la réhabilitation du patrimoine. Au-delà du développement quantitatif, les critères d'éligibilité poursuivent un objectif qualitatif : à destination de certains publics très sociaux, pour la mixité, dans un souci d'équilibre territorial, en faveur d'une bonne intégration urbaine des opérations et d'un usage économe de l'espace. La production de logements adaptés au handicap, tout comme la production de logements performants au plan énergétique, donne lieu à des bonifications de subventions. En complément au développement du parc locatif social, l'action foncière des communautés devient de plus en plus forte et se traduit sous diverses formes (mais cette action reste difficile à chiffrer précisément). Avec l'intervention sur le parc social, la réhabilitation du parc privé est un autre domaine d'intervention traditionnelle. Les objectifs visés en matière de parc privé relèvent du cadre du plan de cohésion sociale : production de logements locatifs à loyers maîtrisés, sociaux, très sociaux ou intermédiaires, mobilisation du parc vacant, lutte contre l'habitat indigne, amélioration des logements des propriétaires à faibles revenus et plus récemment l'amélioration de la performance énergétique.

S'agissant de l'ANRU, la part consacrée dans les communes et les communautés représentait en 2008, en moyenne annuelle, un budget de 410 millions d'euros. Les communautés interviennent sous des formes diverses, allant de la participation à l'élaboration du projet, à son suivi, à l'appui à l'ingénierie, au relogement, au financement des actions de démolition et de reconstruction ou de réhabilitation. Pour le relogement plus particulièrement, les communautés financent des missions de maîtrise d'œuvre sociale et urbaine jusqu'à la mobilisation des bailleurs ou l'octroi de minoration de loyer aux ménages relogés.

Quant à l'engagement en faveur de l'accession sociale, il est bien réel de la part des communautés entre 2004 et 2009, qui en ont fait un domaine d'intervention à part entière. Nous avons vu successivement

l'ouverture du PTZ à l'ancien sans obligation de travaux, la majoration de ce prêt en 2007 avec la loi ENL, puis la création du PASS FONCIER lors de la période du plan de relance. L'autre point clé de l'intervention des communautés concerne la volonté de renforcer l'action sociale au plan communautaire et la prise en compte des publics spécifiques : jeunes ménages, démunis, personnes âgées et gens du voyage. On voit particulièrement se développer la production de logements à bas loyers, le développement d'AIVS, un engagement autour du FSL. Le dernier domaine investi par les communautés concerne la réalisation d'études urbaines et foncières de plus en plus pointues, le développement d'observatoires et le soutien à l'ingénierie communale qui concerne 40 % des délégataires sous deux formes : un soutien technique apporté par le service habitat de la communauté ou la participation au financement de missions sous maîtrise d'ouvrage communale.

4. Les perspectives

Comment évoluera la politique de l'habitat des communautés au cours des prochaines années ? À cette question, plusieurs éléments de réponse ont été apportés :

- Le renouvellement des PLH, avec une volonté intégrée de développement durable à leur élaboration et une meilleure articulation avec l'urbanisme opérationnel ;
- Le renforcement de la politique en faveur du logement social via le développement de l'action foncière, la prise en compte de critères plus qualitatifs, voire la remise en cause de la complexité des règles locales ;
- Le renforcement du pilotage des offices communautaires ou la volonté de disposer d'un outil au service de la politique d'agglomération ;
- Le renforcement de l'implication communautaire et le soutien à la réhabilitation du parc privé dans le cadre des OPAH et la poursuite de l'action engagée en faveur de l'accession sociale, essentiellement sous la forme de programmes à coûts maîtrisés.

Au-delà de ces intentions, les communautés vont devoir revisiter leur gamme d'interventions dès 2011 afin de l'articuler avec les nouvelles règles des politiques nationales issues de la réforme de l'accession, de l'évolution de la réglementation thermique et environnementale, mais aussi compte tenu des effets de la réforme fiscale. Il y a donc un capital d'expérience et de collaboration qui ressort très nettement à travers les enquêtes réalisées. Les communautés sont également soucieuses de disposer de réelles marges de manœuvre, notamment celles qui ont mis en œuvre plusieurs générations de PLH et qui contribuent à la politique de l'habitat par davantage de moyens que ne le fait l'État.

Philippe MEJEAN, Urbaniste, Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement régional d'Aix-en-Provence

A partir des données considérables collectées à travers l'enquête, est-il possible d'esquisser une typologie des agglomérations françaises (communautés d'agglomération et communautés urbaines) du point de vue de leur degré d'avancement, de maturité dans les politiques de l'habitat qu'elles formulent ? Constatons-nous notamment un certain étirement du peloton de tête des agglomérations, comme on pourrait le supposer ?

Béatrice HERBERT

Si l'on remet en perspective cette question de l'étirement du peloton en fonction de la date de création de l'intercommunalité ou la date d'approbation du premier PLH, il ne prend pas tout à fait le même sens. Certaines communautés très investies mobilisent tous les outils et tous les services à leur disposition. En Ile-de-France, les choses sont différentes puisque l'habitat reste au niveau communal. Pour les autres communautés, il faut voir si leur faible intervention est liée à un marché où ni les prix ni l'accès au logement ne sont problématiques, ou s'il s'agit d'un choix stratégique de ne pas surinvestir. Cela dépend du choix politique. Mais sous la pression de l'opinion publique, on arrive tout de même à des politiques de l'habitat qui évoluent en général.

III. LE MODELE ECONOMIQUE DU LOGEMENT SOCIAL : QUELS PRINCIPES ET QUELS SENS AUJOURD'HUI ?

A. Les ingrédients de l'équation économique du logement social

Dominique HOORENS, directeur des études économiques et financières, L'Union sociale pour l'habitat⁵

1. Les deux objectifs du logement social

Le premier objectif du logement social est de proposer des loyers moins élevés que le parc privé. Si l'on observe la distribution des loyers au sein de ces deux parcs, on observe effectivement que le parc social propose des loyers autour de 4 € par mètre carré, alors que le parc privé se situe aux alentours de 7 € par mètre carré. Le second objectif du parc social est intimement lié à celui de la production de logements.

Pour comprendre comment il a été possible de répondre à ces deux objectifs, il faut regarder la structure des dépenses locatives. Parmi ces dépenses, les principales concernent les charges financières (c'est-à-dire les intérêts et le remboursement du capital) qui pèsent pour plus de 40 %, les frais de gestion pour 21 %, puis les frais d'entretien courant pour 15 %. Quant à la marge disponible d'autofinancement, elle représente 12 %, ce qui équivaut pour l'ensemble des organismes à la somme de 1,5 milliards d'euros qui permet de financer les travaux d'amélioration et les différents plans sur lesquels sont mobilisés les bailleurs : plan de cohésion sociale, PNRU.

2. Le plan de financement d'une opération de logement social

Le plan de financement est largement basé sur trois ingrédients : les fonds propres (11%), les subventions de l'Etat (4%), celles des collectivités (11%) et les prêts (72%). On voit combien la capacité à apporter des

⁵ La présentation de Dominique HOORENS et notamment les tableaux et graphiques sont disponibles sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article357>

financements par voie d'emprunt est fondamentale pour son effet de levier. Pour financer un logement PLUS, un organisme peut lever 100 000 € de prêt avec moins de 40 000 €. Il faut aussi reconnaître que la structure du plan de financement a fortement évolué dans le temps, et ceci afin d'éviter que les loyers de sortie n'augmentent au même rythme que les coûts de la construction. Au cours des 10 dernières années, on constate ainsi que la part de l'emprunt a baissé de 85 % à 72 %, la part des fonds propres augmenté de 2 % à 11 %, la part des subventions passant de 13 % à 17 %, en intégrant les aides du 1%.

D'évidence, cette nouvelle situation crée une série d'interrogations. D'un point de vue des coûts, les interrogations concernent l'augmentation du prix du foncier. Concernant les marges de manœuvre, la capacité d'autofinancement est largement utilisée pour réaliser les plans d'investissement et la capacité en fonds propres des organismes risque d'être mise à mal, alors qu'au même moment les aides de l'État sont en repli en passant de 800 M€ en 2008 à 500 M€ en 2011 (même si les collectivités locales apportent de plus en plus de subventions, on se demande dans quelle mesure elles seront à même de répondre au besoin). Quant au livret A, la capacité à suivre le rythme en apportant de la liquidité devient fondamentale. Quel est d'ailleurs le circuit du livret A ?

65 % du montant de la collecte des épargnants sur livret A sont centralisés pour alimenter les fonds d'épargne de la CDC. Ces fonds d'épargne permettent de financer de grandes infrastructures, le logement social et la politique de la ville, puis permettent de réaliser des placements financiers qui vont bonifier les prêts de la CDC. C'est ainsi que la CDC peut prêter aux organismes, selon les mêmes conditions, sans distinction selon la taille ou selon le territoire. Actuellement, des débats portent sur le taux de centralisation, sachant qu'il existe un mécanisme plancher prévu par la loi indiquant que la fraction centralisée ne doit pas représenter moins d'une fois et demie les encours des organismes de logement social et de la politique de la ville.

3. Le prélèvement sur les organismes d'Hlm

Il convient de rappeler que le point de départ a été la nécessité de trouver 340 M€ par an pour financer l'ANRU ; donc des opérations déjà prévues mais non financées. Il ne s'agit donc pas de ressources supplémentaires pour les politiques de l'habitat. Une première hypothèse du gouvernement a été d'instituer une taxe générale sur les loyers fixée à 2,5 %. Le dispositif a évolué pour reposer sur deux facteurs : le potentiel financier qui est un indicateur des capacités de financement de l'organisme et les recettes locatives. L'objectif restait toutefois de collecter 340 M€. Le Sénat a souhaité amender fortement le dispositif et réduire le montant de cette taxation à 150 millions d'euros. Le dispositif final décidé par la commission mixte paritaire vise à créer un prélèvement de 245 M€ chaque année, qui se décompose en deux tranches : 175 M€ sur le potentiel financier ou les loyers, 70 M€ sur autofinancement qui va se greffer à la cotisation additionnelle à la CGLLS. Toutefois, pour calculer le prélèvement sur le potentiel financier pour chaque organisme, il s'agira d'abord de connaître le potentiel moyen par logement sur cinq ans, avec un plafonnement prévu en fonction du loyer et de l'accroissement du patrimoine. Pour chaque organisme, le montant final du prélèvement ne sera connu que tardivement, ce qui ajoute un élément d'incertitude à une situation déjà compliquée à gérer pour les politiques locales.

B. Réinventer le modèle économique du logement social ?

Dominique DUJOLS, directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat⁶

De quoi parle-t-on quand on parle de modèle économique du logement social ? Nombreux sont ceux qui en parlent pour en appeler à sa transformation. Mais en réalité, peu nombreux sont ceux qui en exposent pleinement les tenants et les aboutissants.

1. Le modèle économique du logement social : de quoi parle-t-on ?

On entend par « modèle économique » un système d'acteurs, des règles de fonctionnement et des modalités de financement qui permettent à un secteur de fonctionner dans la durée tout en répondant à son objet social et à ses objectifs. En l'occurrence, le logement social poursuit des objectifs d'intérêt général, et est réglementé et financé à cette fin. Lorsque l'on veut évaluer le modèle économique du logement social, il faut avoir à l'esprit le fait que le logement social n'est pas une politique en soi, mais une composante de la politique du logement en général. Il constitue un acteur fondamental et atypique des marchés immobiliers qu'il peut contribuer à réguler ou à corriger. Ce modèle touche d'autres enjeux que le fait de donner un toit aux familles : c'est un outil du développement économique et de l'emploi, de la mobilité, du développement durable, de santé publique, d'éducation, d'accueil des jeunes actifs, d'accompagnement dans le vieillissement. C'est enfin une composante essentielle de l'aménagement du territoire et de l'équilibre des agglomérations.

Partant de là, la question de l'évaluation est en réalité la question de la capacité d'un parc social à accompagner la réalisation de ces politiques publiques, en mettant en regard ce qu'il coûte et ce qu'il rapporte. Il ne s'agit pas pour autant d'éviter le débat : dans une période de disette des finances publiques nationales et locales, il s'agit de faire des choix. Pour cela il faut que les décideurs politiques aient les moyens d'arbitrer et d'éviter les erreurs. L'Union sociale pour l'habitat souhaite pour sa part faire avancer le débat avec ses partenaires, et s'appuyer sur un renforcement des connaissances.

2. Le modèle économique du logement social actuel et ses limites

Le modèle économique actuel du logement social est un système qui s'appuie sur 5 fondamentaux complémentaires. En premier lieu, il repose principalement sur l'emprunt de très longue durée à des taux avantageux et non discriminatoire selon les organismes, les cibles sociales et les territoires. Deuxièmement, il est encadré par des règles et dispositifs de sécurité, de garantie et de contrôle qui ont fait largement leurs preuves. En troisième lieu, il s'appuie sur des opérateurs spécialisés, sans but lucratif qui fonctionnent en dehors des dérives du marché immobilier. Leurs loyers sont limités et ils n'alimentent pas la hausse de l'immobilier en pariant sur des plus-values spéculatives de revente. Ces opérateurs réinvestissent la totalité de leurs résultats et il leur est interdit d'avoir même partiellement des activités à risque (promotion libre,

⁶ La présentation de Dominique DUJOLS est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article357>

locaux commerciaux, activité à l'étranger par exemple). Le quatrième pilier du système réside dans le fait que le système contribue à son propre développement : le parc de logements sociaux n'est pas un capital dormant. Les recettes apportées par les loyers des immeubles ne sortent jamais du circuit, mais produisent, une fois les emprunts amortis, des fonds propres qui financent les réhabilitations et la construction neuve. C'est ce que nous appelons « la péréquation ». Enfin, le modèle actuel repose sur des aides publiques nationales et locales d'investissement. Même si ces aides pèsent lourd au moment de les attribuer, elles sont faibles par rapport au coût réel des opérations et ont un fort effet de levier.

Quels sont les avantages de ce système ? Le modèle économique se distingue des autres modèles européens par certains avantages. Tout d'abord, alors que les autres systèmes européens comportent souvent un patrimoine plus restreint, où la politique d'offre est plus coûteuse car l'emprunt occupe une place mineure, ce n'est pas le cas du modèle français. Ensuite, le modèle français a permis la constitution dans la durée d'un patrimoine pérenne, qui permet aujourd'hui de bénéficier des investissements anciens. Il a également permis de loger dans la mixité des catégories diverses et d'accompagner le développement économique. Il est de plus robuste et sûr tant pour ses bénéficiaires que pour la collectivité et pour le système du Livret A, en reposant sur un grand nombre d'organismes attachés aux territoires, dont les investissements bénéficient en retour aux territoires.

Pour autant, le modèle économique actuel du logement social connaît quelques inconvénients qu'il s'agit de noter. Il fonctionne un peu comme un pétrolier géant : ce qu'il gagne en stabilité, il peut le perdre en réactivité car les organismes portent le patrimoine du passé avec ce que cela induit comme problèmes de renouvellement du patrimoine, pour la partie qui a vieilli, physiquement, socialement ou en termes de localisation. A titre d'exemple, nous voyons que le logement social n'offre pas assez de petits logements, alors que les évolutions démographiques et des modes de vie le demandent. Il ne répond pas non plus vraiment à la demande d'accession sociale. Enfin, il n'a pas facilité les investissements dans des territoires historiquement peu dotés. Il faut reconnaître aussi que, compte tenu de la cherté du foncier, liée à une maîtrise publique faible de la production foncière et de l'élévation permanente et peut-être excessive des normes, les prix de sortie posent problème pour de nombreux ménages.

3. Faire évoluer le modèle en pérennisant les acquis

Le débat sur l'évolution est donc nécessaire, à condition qu'il soit engagé de bonne foi. Il a été engagé par le secrétaire d'État au Logement qui souhaite « réinventer le modèle économique du logement social », en concentrant le patrimoine au sein de grands groupes, en multipliant par 10 la vente Hlm, et en faisant circuler les fonds propres, d'un bout à l'autre du territoire, au profit des zones tendues mais au détriment d'autres territoires où les besoins s'expriment autrement. Il l'a été également par les banques qui souhaitent récupérer à leur profit l'essentiel de la manne du livret A ou encore par certains acteurs de l'immobilier qui veulent valoriser le patrimoine Hlm auquel ils prêtent des valeurs théoriques bien difficiles à démontrer. Autant de propositions abruptes qui mettent de côté la pérennité et/ou la péréquation dans le temps. Autant de propositions enfin présentées (mais peu argumentées) comme un modèle alternatif paré des vertus de la modernité, mais qui pourraient en réalité aggraver les déséquilibres sociaux, et « liquider » un patrimoine accumulé depuis un siècle et dont les prochaines générations auront besoin.

Quels sont les axes à suivre pour faire évoluer le modèle ? On pense tout d'abord à la vente Hlm. On pourrait vendre plus que les 4 000 logements actuels, mais la vente ne pourrait financer de façon ordinaire la production, car cela reviendrait à perdre les recettes futures et à remplacer des immeubles amortis par des immeubles aux loyers plus chers. On pourrait aussi faire plus de mutualisation entre organismes et entre

territoires. Cette mutualisation se conçoit s'il y a de vrais dodus dormants, mais pas quand les organismes construisent ou réhabilitent car alors la mutualisation horizontale (entre organismes et entre territoires) se fait contre la mutualisation dans le temps. Cela renvoie aux enjeux des territoires concernés : peut-on dire qu'il y a des territoires qui n'ont pas besoin de logements sociaux, ni même de réhabilitation du parc existant ? Un autre axe consisterait à élargir encore la cible du logement social : par plus de rotation (souvent jugée insuffisante) et en ciblant réellement tous les ménages qui peinent à se loger dans les conditions du marché (le modèle actuel s'accommoderait mal d'une « résidualisation » du logement social).

Le modèle actuel réserve donc des marges d'adaptation, mais certaines options supposent d'adopter un nouveau modèle moins pérenne dans son existence ou ses objectifs sociaux. Il faut donc éclairer le débat sur l'évolution du modèle économique en approfondissant la connaissance des apports et des inconvénients de ce modèle, au plan national et au regard des marchés locaux.

4. Les mécanismes à éclairer

Un premier axe concerne l'effet « commande » : l'injection directe d'argent frais liée à l'amélioration, l'entretien, le développement du parc de logements sociaux, qui pèsent des milliards d'investissements de la part des organismes avec un réel effet sur l'activité économique, notamment pour le secteur du bâtiment, y compris en période de crise. Par les emplois, les salaires et donc de la consommation, les commandes aux entreprises, il s'agit là d'une forme de retour économique direct (et territorialisé) de l'argent public investi pour le logement social. Lié à cela, les projets de construction peuvent apporter du logement, de la population, et avoir un effet d'entraînement de projets d'activité pour d'autres acteurs (notamment les équipements et les transports).

Un autre axe concerne l'effet « loyer bas » : la fourniture de loyers bas a des effets similaires à l'attribution d'une prestation sociale et favorise la consommation de biens et services des ménages qui en bénéficient. Et ceci fait faire des économies d'APL à l'État, mais aussi, probablement aux budgets sociaux des départements et des villes puisqu'un logement décent avec une charge de loyers limitée évite des situations de basculement vers les services sociaux. Un troisième axe touche à l'effet « attractivité » des territoires puisque le logement va participer à l'offre territoriale pour l'accueil des entreprises ou pour répondre aux besoins spécifiques de la population.

Pour aller plus loin sur ces différents points, l'USH a lancé en partenariat avec la CDC deux recherches :

- Un premier programme avec Atemha et Lab' urba pour mesurer l'impact sur les marchés locaux du poids et des caractéristiques du parc de logement sociaux en termes de modération des prix, de mobilités et de mixité sociale ;
- Un second programme avec Delphis et l'Université Paris-Est pour mesurer la « valeur collective » créée par le secteur du logement social en termes de développement économique et social d'un territoire, et en termes de retours divers sur investissement pour la collectivité.⁷

⁷ Cette seconde recherche fait l'objet d'une note présentée sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article357>

En guise de conclusion, nous pouvons dire qu'il y a matière à revisiter le modèle économique aujourd'hui, car cela répond à une nécessité légitime de limiter autant que faire se peut le recours aux budgets publics. Mais faut-il se contenter de réviser le modèle du seul logement social, ou n'est-ce pas tout le modèle économique du logement qui est à revisiter, quand on sait que tous les marchés de l'habitat s'interpénètrent ? Le gaspillage des fonds publics, s'il existe, vient-il des 4,3 Md € d'aides diverses à la construction de logements sociaux ou de l'absence de véritables priorités à hauteur de 37 Md € d'aides de l'Etat, au risque, in fine, de subventionner pour les uns la rente foncière et de financer pour les autres l'inflation foncière ?

Alain DOUDIES

Sur la base des résultats que les intervenants viennent de nous exposer, faut-il alors ou pas changer le système économique qui régit le logement social ?

Anne BERTY

Je pense d'abord que les exposés nous fournissent pléthore d'arguments pour maintenir une aide substantielle au logement social au nom des valeurs qu'il incarne et que les élus partagent. La Communauté Urbaine de Nantes a une acception du modèle économique qui consiste à observer que les aides au logement social de la collectivité n'ont pas cessé de monter en puissance et que nous arrivons aujourd'hui à une situation qu'il est nécessaire de maîtriser. Une autre question de fond qui se pose est de savoir si les aides de la communauté vont venir ou pas en substitution des autres aides. Force est de constater tout de même qu'il y a eu jusque là une sorte de transfert et que nous arrivons au bout du système. Dans le même temps, nous avons connu également des évolutions qui interpellent très fortement les élus. Ces évolutions proviennent de modèles de production du logement social qui font intervenir des logiques publique / privée qui perturbent quelque peu le modèle économique. C'est le cas notamment avec la montée en puissance de l'usufruit locatif social (qui fait appel à des partenariats publics privés et pose la question de la pérennité du modèle), l'intervention de certains acteurs comme la Foncière Logement (qui a produit des effets sensibles mais dont il apparaît difficile de diversifier les implantations), ou encore le développement des opérations en VEFA (qui a permis d'avoir un effet contre cyclique, d'introduire de la mixité sociale et a eu un effet de banalisation du logement social).

Guillemette LESCURE, Lille Métropole Habitat

Comment allons-nous, bailleurs, pouvoir nous engager sur des Conventions d'Utilité Sociale sur 6 ans quand nous ne savons pas exactement à quel niveau nous allons être ponctionnés ?

Dominique HOORENS

Malheureusement, je dirais qu'il s'agit d'une incertitude de plus pour les CUS. Autant, il est possible d'avoir une estimation du prélèvement pour l'année en cours, autant cet exercice devient plus difficile pour les années suivantes dans la mesure où il va dépendre de l'évolution des potentiels financiers de tous les organismes et pas uniquement de celui qui vous concerne. Je dirais donc que la préconisation serait d'accompagner l'exercice de la CUS par certains éléments de commentaires et de réserves, notamment en indiquant dans quelle mesure un certain nombre d'objectifs ne pourront pas être remplis si les ingrédients de base ne sont pas connus.

IV. LA REFORME TERRITORIALE EN QUESTION

A. La réforme territoriale : des intentions de départ au texte adopté

Paule QUILICHINI, Maître de conférences en droit public, Laboratoire des collectivités locales, Université d'Orléans⁸

Le rapport Scellier 2011 sur le budget ville et logement préconisait de « mieux conjuguer solidarité nationale et territorialisation des politiques du logement » (2011, AN). La représentation du terme « territorialisation » est pourtant aujourd'hui fortement connotée. La concentration des crédits la réduisant abusivement à une logique de zonage. Or, c'est la notion d'adaptation qui sous-tend ce mode d'action. La territorialisation repose en effet sur deux principes : celui de subsidiarité qui implique l'adaptation des normes aux besoins locaux et celui de solidarité qui impose la prévention des ruptures d'égalité territoriale.

La réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 est à ce titre source de potentialités puisqu'on peut y trouver des marges de territorialisation supplémentaires. Pour autant, il ne s'agit pas de revenir sur la répartition actuelle des compétences en matière de logement, mais d'accroître son efficacité en formalisant le partage de responsabilités qui, à défaut de partage de compétences, autorise le partage des financements.

Mais parce que ce n'est pas l'accumulation des niveaux de responsabilité qui crée l'efficacité, un effort de subsidiarité est nécessaire afin de délimiter clairement le rôle de chacun. On peut à ce titre regretter que la loi cherche à clarifier les compétences entre les collectivités locales, mais pas nécessairement entre celles-ci et l'Etat (conformément à la proposition du comité Balladur pour la réforme des collectivités locales).

1. Une réforme inachevée qui autorise le maintien d'une intercommunalité à plusieurs vitesses en matière d'habitat

La loi sur la réforme des collectivités territoriales contribue tout d'abord à l'émergence d'un niveau pertinent d'exercice des politiques de l'habitat en prévoyant l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité (au 1er juin 2013). Toutefois, la rénovation de son cadre juridique reste plus limitée que prévue, faisant douter de la capacité de la loi à mettre fin en matière d'habitat à une intercommunalité à plusieurs vitesses ; même si le niveau intercommunal sort renforcé de la réforme.

Tout d'abord, la réforme renforce la légitimité du niveau intercommunal en matière d'habitat. Le niveau intercommunal a été jugé pertinent pour mettre en œuvre la politique de l'habitat dès lors que son périmètre

⁸ Le texte complet de l'intervention de Paule QUILICHINI est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article357>

coïncide avec les bassins d'habitat lui permettant alors de jouer un rôle majeur en matière de solidarité territoriale et de péréquation financière. En pratique, il est selon une étude du Gridauh de 2006, parfois inférieur et ne permet pas alors une mise en œuvre optimale des politiques locales de l'habitat. De nombreux périmètres apparaissent ainsi inadaptés ou trop étroits malgré une tendance à l'extension des périmètres des intercommunalités existantes à travers l'entrée de nouvelles communes ou le rapprochement de groupement des communes. Ce mouvement va être renforcé par la réforme qui impose non seulement de parvenir à une couverture intégrale du territoire par les intercommunalités, mais aussi d'améliorer leur cohérence spatiale.

Toutefois, si l'on comprend bien que l'objectif de rationalisation de l'intercommunalité relève de la responsabilité de l'Etat, le développement de l'intercommunalité à l'échelle pertinente ne peut cependant pas se décréter. Le risque étant alors que les compétences ne soient pas utilisées faute de consensus. Par ailleurs, il faut rappeler que la Cour des comptes avait fait une critique sévère d'une méthode qui privilégie l'exigence de continuités territoriales sur l'existence d'un espace de solidarité et d'un projet commun. La réforme créée avec les pôles métropolitains un outil qui échappe à ce reproche en permettant à plusieurs EPCI de développer des coopérations renforcées dans des domaines jugés stratégiques et d'intérêt commun, sans obligation de continuité territoriale. Son intérêt est de pouvoir mener des actions d'intérêt métropolitain, par exemple en matière d'aménagement de l'espace en facilitant la coordination des SCOT. Il existait enfin un paradoxe à vouloir confier aux EPCI des compétences stratégiques comme celle de l'habitat sans véritable légitimité démocratique. Grâce à la démocratisation de l'intercommunalité, via le fléchage sur les listes municipales, le débat intercommunal pourra désormais s'inviter dans la campagne électorale sans conduire à une politisation de l'intercommunalité.

En second lieu, les EPCI demeurent des structures de superposition et non de substitution. Si la collectivité a été désignée par le législateur comme autorité organisatrice des politiques locales de l'habitat, on est loin d'être en présence d'un chef de file ; même s'il est vrai que le Conseil Constitutionnel a lui-même limité la portée de cette notion en estimant que la collectivité désignée a pour rôle « d'organiser » et non de « déterminer » les modalités de l'action commune. Parler de politiques communautaires de l'habitat suppose de transcender les choix politiques communaux. Or, la réforme n'a pas pu imposer de nouvelles règles de gouvernance. Dès lors, les EPCI demeurent des structures de superposition et non de substitution sur un mode de type confédéral.

On constate tout d'abord un statu quo sur les conditions de transfert de nouvelles compétences statutaires et sur les modalités de définition de l'intérêt communautaire, laquelle conditionne la mise en œuvre effective des compétences intercommunales. Si ce statu quo traduit la volonté du législateur de préserver le caractère consensuel du fonctionnement de l'intercommunalité afin de ne pas remettre en cause les compromis trouvés, il représente aussi un obstacle pour la définition de politiques communautaires qui ne doivent pas réduire l'intérêt communautaire à l'addition des intérêts communaux. C'est par exemple le cas avec les PLU intercommunaux qui se réduisent souvent à une addition de plans sectoriels ou de plans communaux. Le rapport Balladur recommandait que les PLU relèvent systématiquement de l'échelon intercommunal ou métropolitain après avoir constaté qu'hormis le transfert de plein droit aux communautés urbaines, peu d'EPCI ont obtenu cette compétence. Un tel transfert suppose en effet une maturité politique que nombre de communes membres n'ont pas encore atteint. Il existe pourtant un risque de déconnexion lorsque les communes conservent la maîtrise de la planification urbaine alors que la gestion du programme local de l'habitat relève d'un EPCI. Cette question est d'autant plus importante que depuis la loi MOLLE du 25 mars 2009 le PLU peut valoir PLH s'il est élaboré par l'EPCI sur l'intégralité de son territoire. Quant au statut des métropoles qui aurait pu permettre de concentrer à un même niveau l'exercice de compétences structurantes, qu'elles soient communales, départementales ou régionales afin d'éviter la fragmentation des intérêts sur le territoire métropolitain, il comporte finalement peu d'avancées par rapport à celui des communautés urbaines. Les avancées proposées n'ayant pas résisté à la navette parlementaire. Ainsi malgré des compétences élargies en matière d'habitat, la réforme a cependant maintenu la compétence des maires en matière d'autorisations et d'actes individuels relatifs à l'occupation et l'utilisation du sol. Il est vrai que les métropoles pourront, au-

delà d'un socle de compétences renforcées, déterminer par voie conventionnelle avec les départements et les régions la meilleure répartition possible des compétences, en tenant compte de la spécificité des territoires. Cette répartition repose ainsi sur une base consensuelle qui la rend tributaire des bonnes volontés locales. Cette dépendance semble d'autant plus inévitable que la politique de l'habitat fédère des compétences largement spécialisées (comme l'urbanisme ou l'action sociale).

2. Une spécialisation de la répartition des compétences atténuée par la territorialisation de leur exercice

Conformément au rapport de la Mission Belot sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, la réforme a privilégié la voie de la spécialisation de l'action des collectivités territoriales, fondée sur la prise en compte du principe de subsidiarité, tout en garantissant le respect des initiatives locales, nécessaires pour assurer l'adaptation aux spécificités des territoires. Les collectivités territoriales sont déjà gouvernées par le principe de spécialité, au même titre que les établissements publics. Mais, le législateur a souvent écarté ce principe de spécialité pour susciter l'intervention des collectivités territoriales hors du champ de leurs compétences ou pour organiser une mise en concurrence entre elles ; suscitant ainsi davantage l'enchevêtrement des compétences que la clause générale de compétence elle-même. La réforme ne prévoyant pas de remettre à plat les compétences, on peut supposer que celles déjà exercées par les collectivités territoriales bénéficieront d'une sorte « d'effet-cliquet ».

Conformément au rapport Balladur, la réforme propose une typologie des compétences, avec en son centre, le principe de spécialité qui se traduit par l'attribution de compétences exclusives. Celles-ci suscitent quelques réflexions. Tout d'abord, la notion de compétence exclusive est plus proche de la notion de responsabilité. En effet, son attribution interdisant toute autre intervention, elle impose une action positive de la collectivité titulaire. Le rapport Lefèvre (sur la clarification et la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales du 2 février 2011) proposait récemment de parler à ce titre de compétences obligatoires plutôt que de compétences exclusives. Par ailleurs, si le pouvoir de décision est exclusif, sa mise en œuvre peut être partagée selon la logique distinctive opérante entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre.

Enfin, la spécialisation qui s'est traduite par la suppression de la clause générale de compétences des départements et des régions est à relativiser. Au final, elle semble bien théorique en raison de multiples atténuations : les régions (comme les départements) peuvent tout d'abord se saisir de tout objet d'intérêt régional (ou départemental) pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ; la réforme prévoit aussi qu'à titre exceptionnel l'exercice d'une compétence peut être partagée entre plusieurs collectivités territoriales. La loi peut alors désigner une collectivité chef de file ou laisser le soin aux collectivités intéressées de le faire par voie de convention. La loi énumère les compétences partagées (tourisme, culture, sport), mais laisse la possibilité « à titre exceptionnel » de recourir à d'autres partages de compétences entre plusieurs catégories de collectivités territoriales. On peut parier sur l'apparition de nouveaux cas de compétences partagées justifiées par l'incapacité de l'Etat à les assumer seul puisque la réforme ne vise en réalité qu'à limiter les partages horizontaux et pas verticaux. Mais surtout, la spécialisation des compétences n'empêche pas le partenariat et la contractualisation dès lors que chaque partenaire intervient dans son domaine de compétences.

La réforme permet en réalité un exercice différencié des compétences. Il a été dit que la loi du 16 décembre 2010 multiplie les techniques de répartition des compétences avec notamment les délégations et les schémas. En réalité, le recours au procédé contractuel ne fait pas naître un mode négocié de répartition des compétences mais une forme d'exercice des compétences sur le fondement d'une habilitation législative qui

permet seulement d'atténuer la spécialisation. Cette technique se différencie de la décentralisation, puisqu'elle n'emporte pas un transfert irréversible et inconditionnel des compétences déléguées. Elle permet seulement de réelles adaptations des politiques et des normes nationales aux besoins locaux. La réforme prévoit tout d'abord une disposition qui généralise le recours à la délégation de compétences en donnant la possibilité à une collectivité territoriale de déléguer à une autre collectivité ou à un EPCI une compétence dont elle est attributaire, qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou d'une compétence partagée. Cette délégation sera régie par une convention qui en précisera les objectifs et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. En rappelant que les compétences déléguées sont exercées « au nom et pour le compte de la collectivité délégante », le législateur confirme que la délégation n'emporte pas « transfert de compétences ». Elle porte uniquement sur le pouvoir d'exécution, le pouvoir de décision demeure entre les mains de l'autorité compétente qui continue à définir les objectifs.

Par ailleurs, la réforme prévoit également le recours à la délégation de compétences, mais dans un cadre restreint, aux départements et régions dans le cadre d'un schéma d'organisation des compétences dont l'objectif est de clarifier les compétences et les financements des départements et des régions en favorisant la négociation locale. Si l'adoption d'un tel schéma en début de mandat reste facultative, son élaboration entraîne l'obligation de signer des conventions de délégation dans des domaines en partie prédéterminés. Le législateur a ainsi manifesté sa volonté d'encadrer le dispositif en fixant un contenu minimal au schéma comme le confirme l'élaboration de modèles de schéma type. Le schéma traduit aussi la volonté du législateur de privilégier l'accord local pour clarifier les rôles et encourager la participation des différentes instances pour porter un projet commun. Son adoption impliquera donc des procédures de concertation et de débat public, mais aussi des règles de pilotage permettant d'éviter l'émergence de toute tutelle d'une collectivité sur l'autre en identifiant un chef de file. Toutefois, même s'il s'inscrit dans un projet de territoire le schéma n'est pas un outil décentralisé parce qu'il doit être élaboré « en cohérence avec les documents contractuels de programmation élaborés ou initiés par l'Etat ». En résumé, le schéma devra faire émerger les priorités territoriales tout en prenant en compte les priorités de l'Etat. Nonobstant leur caractère facultatif, les schémas ont une réelle portée normative qui permettra au préfet de contester devant le juge administratif les interventions locales non conformes au contenu du schéma.

3. Une organisation mesurée des financements croisés

La loi de 2010 encadre le principe des co-financements et prévoit des dérogations conventionnelles ou de droit. S'agissant de la dérogation conventionnelle, elle a lieu dans le cadre du schéma d'organisation entre la région et le département et permet de faire obstacle à l'interdiction de cumul des financements. Cette dérogation conventionnelle à la règle du non-cumul interviendra ainsi dans un cadre prédéterminé assurant ainsi une plus grande transparence aux interventions financières. Mais la principale dérogation, parce qu'elle est de droit, reste celle applicable aux compétences de l'Etat ; lequel se réserve la possibilité de cumuler les interventions financières sur ses propres projets. Le caractère centralisé de la politique du logement s'oppose ainsi à tout transfert de compétence tout en autorisant un transfert de charges se traduisant par une participation financière accrue des collectivités locales. Celle-ci n'est pas remise en cause par la réforme comme le confirme le syllogisme suivant : 1/ la règle du non-cumul ne s'applique pas aux compétences de l'Etat ; 2/ le logement est une compétence de l'Etat ; 3/ les opérations en relevant peuvent toujours bénéficier à ce titre des financements publics multiples.

Au final, c'est sans doute la raréfaction des moyens financiers des collectivités locales qui les conduira à se concentrer sur leurs compétences propres plus que les dispositions adoptées par le législateur. Il faut en

conclure qu'en matière de logement, le risque n'est pas que l'État interdise les financements locaux mais que les collectivités locales refusent de continuer à financer une compétence de l'État.

Un acte III de la décentralisation en matière d'habitat est-il vraiment souhaitable si l'État continue de fixer ses objectifs, alors que les collectivités territoriales n'ont pas la possibilité d'en maîtriser le coût. De plus, la politique de l'habitat relève d'une autre logique que celle du partage des compétences puisqu'en tant que politique transversale, elle vise à fédérer les compétences sectorielles et spécifiques de chaque acteur en introduisant une logique partenariale dans leurs relations. Conçue comme une alternative possible à une véritable décentralisation, la territorialisation permet de reconnaître la responsabilité des collectivités locales et de leurs groupements dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'habitat sans remettre en cause la compétence de l'État. Sans être synonyme de décentralisation, la territorialisation autorise la participation des collectivités locales à la politique du logement. Sans être synonyme de recentralisation, elle autorise également l'État à « interpellé » les collectivités locales en matière d'habitat sur l'exercice de leurs propres compétences. On peut donc supposer que le législateur ne pourra plus faire l'économie d'un débat sur la poursuite du mouvement de territorialisation dans le domaine du logement, comme dans celui de l'habitat.

B. La réforme territoriale : quel impact sur les politiques de l'habitat ? Table ronde

Alain DOUDIES

Nous souhaitons consacrer le premier temps d'échange de cette table ronde aux conditions selon lesquelles se présente aux acteurs de l'habitat la réforme territoriale : quelles sont les raisons d'être optimistes et quelles sont les sources d'interrogation ?

Pierre JARLIER, Sénateur du Cantal, Maire de Saint-Flour, vice-président de l'Association des Maires de France

Pour bien analyser les raisons qui me poussent à être optimiste, il convient de faire le lien entre la loi de réforme territoriale et la loi Engagement national pour l'environnement. Pour ce qui concerne le bloc communal, nous pouvons enfin avoir une approche stratégique des politiques globales d'aménagement, mais particulièrement des politiques de l'habitat. La loi portant Engagement national pour l'environnement préconise fortement d'adopter une approche intercommunale de l'urbanisme qui doit nous permettre de réaliser le développement d'un territoire en prenant en compte non seulement les aspects de l'habitat, mais aussi les services et les déplacements. Ces trois éléments sont indissociables si l'on veut demain assurer une cohésion sociale sur les territoires. Quant à la réforme territoriale, elle donne plus de cohérence à la notion d'intercommunalité avec des bassins de vie bien identifiés et des espaces de solidarité qui se construisent. Enfin, nous allons pouvoir avoir une approche plus rationnelle du développement de l'habitat, notamment en matière de logement social, sur un territoire cohérent entre la ville centre et les communes périphériques.

Quant à savoir si les territoires auront la capacité à s'allier autour d'un projet fédérateur, cela va dépendre essentiellement des volontés locales. Nous avons malheureusement vu au fil du temps certaines intercommunalités se construire autour d'un projet de résistance plutôt que d'un projet de développement. Cette loi doit permettre de régler la question de la cohérence du projet et du territoire. Mais il est aussi important que l'État puisse jouer un rôle régulateur et d'arbitre pour s'assurer de la cohérence. Pour l'instant,

les commissions départementales de coopération intercommunale qui doivent donner un avis sur la future carte intercommunale qui va conditionner la cohérence de toutes les politiques, y compris la politique de l'habitat, connaissent de vives tensions.

La réforme soulève enfin quelques interrogations. Il y a tout d'abord des interrogations en matière de compétences et pour lesquelles l'orientation prise, que je ne partage d'ailleurs pas, consiste à aller vers des spécialisations et à demander aux départements et à la région de s'entendre dans le cadre d'un schéma de compétences. Mais que se passera-t-il s'il n'y a pas d'entente ? Sur ce point, rien n'est précisé. Rappelons aussi que la compétence du logement social est d'abord une compétence d'État, que les collectivités en financent la plus grande partie aujourd'hui et que le bloc communal a pu bénéficier de l'apport des conseils généraux et des conseils régionaux. Rien ne nous dit que demain, cela sera encore possible. Il y a donc, en second lieu, des interrogations en matière de financement. Or aujourd'hui, il faut attendre le résultat de certaines réformes en cours comme la réforme de la taxe professionnelle. Alors que les communes et les intercommunalités ont la volonté de soutenir la politique nationale du logement social, encore faut-il qu'elles aient les moyens d'assurer ces financements à un moment où l'État baisse ses participations.

Claude CHALON, Président du Grand Dôle, membre du Conseil d'administration de l'AdCF

Les collectivités locales ont aujourd'hui devant elles un grand espace à occuper sur les politiques de l'habitat car l'État l'a délaissé. Et je pense que cette situation devrait s'accroître dans une perspective de baisse significative des aides à la pierre. Avant donc de parler de la construction d'une politique locale de l'habitat, interrogerons-nous donc sur ce qu'il reste du socle de la solidarité nationale. La réforme territoriale, dans ce contexte, n'ouvre pas une perspective nouvelle, mais elle accompagne une construction qui a commencé il y a plusieurs années avec la constitution des PLH, des projets de territoire, des schémas de développements territoriaux. A ce titre, deux évolutions sont à mettre en avant. Il s'agit tout d'abord du « nettoyage de la carte intercommunale », pour reprendre les mots d'un préfet, mais qui ne devrait pas porter de fruits avant les échéances électorales. Sans doute les pôles métropolitains pourront-ils faire avancer les communes les plus réticentes en mettant en avant le partage de solidarités plutôt que la continuité territoriale. Il y a en second lieu la réforme du scrutin ou du mode de désignation des conseillers d'agglomération, car c'est cela qui donnera une légitimité à l'action des territoires, y compris en matière d'habitat et de logement.

Alain DOUDIES

Monsieur Moraud, en tant que Directeur général de l'Assemblée des Départements de France, partagez-vous les inquiétudes qui ont été évoquées lors des différentes interventions de cette journée sur les capacités qu'auront les départements à court ou moyen terme à poursuivre leur politique actuelle de l'habitat ?

Jean-Christophe MORAUD, Directeur général de l'Assemblée des Départements de France

On peut en effet craindre que les départements deviennent les premières structures publiques confrontées à une situation de rupture totale de paiement si la situation économique de l'État venait à se dégrader. Comment, avec la réforme de la taxe professionnelle et la variation à la baisse des droits de mutation de 60 % au cours des deux derniers exercices, peut-on durablement asseoir des politiques sur des recettes qui ont une telle élasticité, pour ne pas dire volatilité alors même que les dépenses des départements sont contra-cycliques ? C'est dans ce contexte qu'un certain nombre de départements qui avaient pris la délégation des aides à la pierre sont en train de se désengager pour laisser cette compétence aux agglomérations.

La réforme territoriale semble aussi aller à contre-courant en proposant un produit juridique ambigu : alors que l'on nous dit de faire des économies et qu'on cherche à supprimer les financements croisés, qu'il faut supprimer les doublons éventuels qui existent entre les régions et les départements, qu'on cherche à simplifier le millefeuille, on s'aperçoit que le texte introduit deux échelons supplémentaires : la métropole et les pôles métropolitains. La réforme territoriale montre aussi comment le législateur a achoppé sur une idée importante, celle des compétences, qui vient heurter de plein fouet deux principes fondamentaux : la libre administration des collectivités territoriales et la prohibition de la tutelle d'une collectivité sur une autre. Seul l'État est en mesure, avec une procédure quelque peu dérogoratoire, de déclencher des dispositifs de type schémas d'organisation des compétences assortis d'un degré de coercition, qu'il n'a pas été en mesure de faire avec les collectivités locales. Tout cela révèle combien on manque dans notre pays d'outils de programmation, notamment sur le champ du logement en tant que politique transversale. Les schémas régionaux de répartition des compétences devront, sur fond de crise financière des finances publiques, arriver à faire en sorte que les régions et les départements s'organisent pour se partager les compétences et organiser une discussion avec les métropoles qui aspirent certaines des compétences : ce n'est pas simple !

Marie-Odile NOVELLI, Vice-présidente de la Région Rhône-Alpes, déléguée au logement, à la politique de la ville et aux solidarités

La région Rhône-Alpes a une longue expérience de la contractualisation au titre des politiques transverses avec l'État et les bailleurs. Et cela fait fort longtemps que nous voyons combien la fiscalité contribue à définir les grandes orientations de l'aménagement du territoire. Dans un contexte de dégradation des finances publiques, nous pouvons même dire que le logement pour tous est le grand perdant de la réforme. Le volet actuel de la décentralisation, avec la réforme territoriale, n'a pas réussi à construire la chaîne de la responsabilité. On l'a même émietlée en ce qui concerne le logement. En comparaison, les pays nordiques ont accordé au local tous les moyens de financer les décisions en matière de logement et de solidarité, et l'obligation de les mettre en œuvre. En France, nous n'avons pas réussi à mettre en place cette cohérence. Nous devrions donc remettre en phase toutes les réformes, les unes par rapport aux autres. Les acteurs locaux responsables s'organiseront toujours pour satisfaire les besoins. C'est ce que nous essayons de faire au niveau de la région, notamment pour l'habitat à travers les Assises de la politique de la ville, pour faire en sorte que la question des solidarités et des territoires puisse être travaillée ensemble à partir de processus partagés.

Alain DOUDIES

Quelles sont les relations que la région entretient avec les départements ?

Marie-Odile NOVELLI

Ce n'est pas le couple qui a le mieux fonctionné traditionnellement, mais des ouvertures se présentent. Alors que certains départements se sont désengagés de compétences qui ne sont pas obligatoires, que d'autres se contentent d'aider leur office public, on remet en cause l'investissement financier en faveur de la politique du logement, notamment en faveur de la construction neuve de logements accessibles à tous.

Gérard DEYGAS, Président de LOGIVELAY, Directeur général du Foyer Vellave, Président de l'USH Auvergne

Les quatre principaux échelons territoriaux (commune, intercommunalité, département, région) sont les interlocuteurs des bailleurs sociaux, mais on sent que la carte va fortement changer. D'autant plus qu'on s'aperçoit aujourd'hui qu'il existe sur certains territoires de nombreuses dimensions à prendre en compte : l'emploi et l'habitat notamment, avec des particularités à considérer d'un territoire à l'autre. La réforme offre toutefois une opportunité pour les bailleurs : le renforcement d'un niveau pertinent de réflexion sur les politiques locales de l'habitat. La réforme nous offre une seconde opportunité : le renforcement des liens et des échanges avec les collectivités locales qui ont pris à bras le corps la question de l'habitat, alors que les services de l'Etat se désengagent. Pour les bailleurs, cela veut donc dire qu'il faudra être en capacité d'apporter une réponse collective pour se faire entendre. Au niveau régional, ce rôle incombera aux associations régionales Hlm. Reste à savoir avec qui tenir ce dialogue du côté de l'Etat et des collectivités.

Alain DOUDIES

Dans ce paysage nouveau, quelles sont les priorités pour que la réponse à la demande sociale en logement soit satisfaite ?

Pierre JARLIER

Si l'on veut être efficace, il faut se saisir immédiatement des outils à notre disposition, avec le PLH : c'est par la programmation, la planification que nous arriverons le mieux à cerner les besoins sur le territoire. Certains territoires l'ont d'ailleurs déjà fait. Il faut ensuite agir sur un territoire cohérent avec le bassin de vie. A un moment où les ressources financières s'amointrissent, il faut être sûr de solliciter les financements les plus pertinents pour le territoire en fonction du besoin qui peut être différent : PLUS, PLS, accession, logement adapté...Il y a ensuite un enjeu autour de la responsabilité : il va falloir que nous fassions évoluer les choses quand on sait que la loi SRU met la responsabilité en matière de construction de logements sociaux sur la commune alors que nous allons indéniablement vers une approche intercommunale ou métropolitaine du logement et de l'habitat. Enfin, une fois la connaissance optimisée, il est impératif de créer les liens avec les organismes Hlm et envisager les conventionnements. Encore faut-il que l'Etat ne flèche pas uniquement les financements vers les secteurs tendus, au risque de pénaliser les autres territoires.

Alain DOUDIES

Quelle est la possibilité pour les départements d'avoir leur place dans le tour de table relatif au logement ? La politique sociale peut-elle y contribuer ?

Jean-Christophe MORAUD

Les départements, sous la contrainte financière, n'ont pas d'autres alternatives que de faire des choix. Nous avons pu l'observer dans le cadre de la délégation des aides à la pierre. En revanche, les départements sont franchement investis dans les politiques sociales et se servent des outils à leur disposition, dont certains nourrissent tout de même quelques inquiétudes. C'est le cas du FSL dont le besoin en financement est croissant dans un certain nombre de départements très fortement touchés par la crise et pour lequel les départements ne se dérobent pas pour autant face à leurs responsabilités.

Alain DOUDIES

Monsieur Chalon, compte tenu de l'avis nuancé que vous avez formulé au sujet de la réforme, quels seraient les principaux leviers à activer pour que les missions d'intérêt général du logement social soient mieux assurées ?

Claude CHALON

Nous allons d'abord devoir passer d'une politique de zonage à une politique de territorialisation. L'intérêt de se rapprocher des territoires est d'être plus intelligent, ce qui n'est pas une mauvaise chose en période de difficultés financières. En second lieu, nous allons devoir dire qui occupe la place de chef de file. En ce qui concerne les politiques du logement, les agglomérations doivent occuper cette place. Cela ne veut pas dire que l'agglomération doit forcément prendre la compétence, mais assumer le fait de rechercher la rationalité par rapport aux besoins locaux. En troisième lieu enfin, nous devons avoir une ambition foncière plus affirmée : il en va de la cohérence spatiale des politiques du logement et de la capacité qu'auront les opérateurs sociaux à proposer une offre de logements abordables à ceux qui en ont le plus besoin.

Marie-Odile NOVELLI

Les interventions foncières peuvent prendre plusieurs formes. En région Rhône-Alpes, nous avons décidé de soutenir l'intervention des établissements publics fonciers locaux sur la base des bassins de vie. On se heurte toutefois au fait que la compétence du droit du sol ne relève pas de la région. Je me permets surtout d'insister sur un point très important : il faut toujours partir des besoins locaux. Je dirais même qu'il faut s'appuyer sur les besoins très locaux : le logement représente la vie quotidienne des gens. Comment alors redonner du pouvoir d'achat à ceux qui n'en ont plus ? Comment diminuer les charges ? Comment créer une autre forme d'économie et du lien social ? Comment aller chercher l'individu pour créer du collectif ? Si nous sommes d'accord pour dire que le PLH est le lieu de prise en compte des besoins, il faudra aussi mettre à niveau tous les territoires et faire monter en compétence toutes les institutions en mutualisant les bonnes expériences. C'est sans doute ce point qui manque à la réforme territoriale telle qu'elle est actuellement. Au plan national aussi, il faudra arriver à mettre en place une vraie chaîne de responsabilité, et concilier réforme fiscale, moyens d'action et outils de gouvernance.

Gérard DEYGAS

Le problème que rencontrent les organismes Hlm est celui qui consiste à rendre accessible le logement à nos concitoyens et leur permettre de rester dans un logement. Cela veut dire qu'il va falloir collectivement travailler dans ce sens et permettre l'accessibilité financière au logement. Avec la commune qui maîtrise le foncier, l'intercommunalité qui apporte son soutien à l'aménagement de zones, le département qui s'applique sur le volet social, la région sur l'aménagement du territoire, il est nécessaire que les financements croisés qui permettent de mobiliser tous les échelons soient encore possibles car c'est le seul moyen de continuer à rendre le logement accessible financièrement. Dans un contexte où le coût du logement va continuer à grimper inexorablement, arrivera un moment où nos concitoyens seront en détresse pour arriver à payer leur loyer. Face à cela, nous ne devons pas nous renvoyer la responsabilité, mais nous retrouver autour de la table pour pouvoir répondre à cette urgence.

V. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Emmanuel HEYRAUD, Chargé de mission, Association des Maires des Grandes Villes de France

Cette journée, à travers ses diverses interventions et ses témoignages, a connu une certaine tonalité d'inquiétude de la part de certains acteurs (à la fois sur les finances locales, sur l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, le rôle de moins en moins affirmé de l'Etat), mais aussi une tonalité plus positive à travers les opportunités que la réforme territoriale ouvre et notamment au travers de la réforme de la gouvernance.

Si l'on peut regretter que la loi n'aille pas assez loin, on peut se féliciter de la montée en puissance des pôles métropolitains et de l'affirmation partagée selon laquelle, demain, la gouvernance des territoires devra se faire de plus en plus dans le cadre de l'intercommunalité. À l'avenir, permettra-t-elle peut-être d'avoir des territoires mieux gouvernés, avec une recherche de mutualisation financière plus accomplie, ainsi qu'une meilleure prise en compte du fait urbain.

LES INTERVENANTS

Philippe ANGOTTI, Association des Communautés Urbaines de France

Anne BERTY, Directrice de l'habitat, Nantes Métropole

Claude CHALON, Président du Grand Dôle, membre du Conseil d'administration de l'AdCF

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

Gérard DEYGAS, Président de LOGIVELAY, Directeur général du Foyer Vellave, Président de l'USH Auvergne

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

Béatrice HERBERT, Chargée de mission, Agence nationale pour l'information sur le logement

Emmanuel HEYRAUD, Chargé de mission, Association des Maires des Grandes Villes de France

Dominique HOORENS, Directeur des études économiques et financières, L'Union sociale pour l'habitat

Pierre JARLIER, Sénateur du Cantal, Maire de Saint-Flour, vice-président de l'Association des Maires de France

Jean-Christophe MORAUD, Directeur général de l'Assemblée des Départements de France

Marie-Odile NOVELLI, Vice-présidente de la Région Rhône-Alpes, déléguée au logement, à la politique de la ville et aux solidarités

Paule QUILICHINI, Maître de conférences en droit public, Laboratoire des collectivités locales, Université d'Orléans

L'ANIMATION

Alain DOUDIES, Journaliste, Consultant ID Communes

réseau des acteurs de l'habitat



contact@acteursdelhabitat.org
www.acteursdelhabitat.com

COMMUNAUTÉS
URBAINES
DE FRANCE



Assemblée des
DEPARTEMENTS
DE FRANCE

Maires
de grandes
villes

VILLE & BANLIEUE



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

