



Dix ans après les grandes lois fondatrices de l'intercommunalité et six ans après l'acte II de la décentralisation, comment les acteurs se sont-ils organisés sur les territoires ? Vers quoi s'achemine-t-on demain en matière de politiques de l'habitat ? Que voudrait dire concrètement plus de décentralisation, plus de territorialisation ? Quel pourrait être demain le rôle respectif des différents niveaux de collectivités locales ? Comment va ou pourrait évoluer le rôle des organismes HLM ?

Trois ans après la 1^{re} journée consacrée aux politiques locales de l'habitat, le Réseau des acteurs de l'habitat a souhaité donner la parole aux acteurs pour faire un point d'étape et ouvrir le débat sur l'avenir du système.

Mise en œuvre de la territorialisation des politiques locales de l'habitat et délégation des aides à la pierre : résultats d'enquête

Présentés lors de la première table ronde, les résultats d'une enquête HTC/Philippe Méjean conduite auprès de 7 Communautés et 3 Conseils généraux délégataires des aides à la pierre, confirment qu'un vrai palier de maturité a été franchi dans la territorialisation des politiques de l'habitat.

→ Un rôle de « chef de file » assumé des collectivités délégataires

Ces collectivités ont pris en main leur rôle de « chef de file » en matière d'habitat, en renforçant tant leurs moyens humains et financiers, que leurs outils (observatoires, recours à des établissements publics fonciers...). Contractualisation et appui technique des EPCI aux communes membres, et des départements aux échelons infra départementaux se développent fortement.

Pensées de plus en plus comme composantes majeures des stratégies globales d'aménagement et de développement des territoires, les politiques locales de l'habitat sont étroitement articulées en amont (ScoT/PLH) et en aval (PLH/PDU/PLU). Elles couvrent plus systématiquement les différents segments des parcours résidentiels : locatif social, mais aussi montée en charge des aides à l'accession sociale, interventions sur le parc privé ancien, prise en compte de publics spécifiques (étudiants, jeunes, personnes âgées...), recherche de meilleures passerelles entre hébergement et logement ordinaire, développement d'opérations mixtes public/privé, et récemment la prise en compte de nouveaux enjeux : foncier, développement durable, peuplement.



→ Des relations collectivités locales/ organismes HLM et une coopération inter organismes renforcées

Parallèlement à la montée en puissance des collectivités locales en matière d'habitat, deux tendances s'observent : une intensification et une contractualisation des relations entre collectivités et organismes HLM d'une part, marquée dans certains cas par une plus grande implication des collectivités dans la gouvernance des organismes ; et un renforcement de la coopération inter organismes d'autre part notamment pour exprimer une parole collective dans les projets de territoire.

→ Des incertitudes sur la pérennité du système et la place de l'Etat local

Malgré cet investissement assumé dans les politiques locales de l'habitat, **les collectivités délégataires s'inquiètent de l'avenir du système dans un contexte budgétaire tendu** : baisse des crédits de l'Etat, réforme territoriale et de la fiscalité locale, avenir du 1%, financement de l'ANRU. Elles semblent réticentes à prendre l'instruction des dossiers, mais plus grave, manifestent pour certaines un désenchantement vis-à-vis de la délégation des aides à la pierre, face au **décalage croissant entre la volonté de territorialiser les politiques de l'habitat et des politiques nationales qui échappent aux territoires** (aides fiscales notamment), marquent un retour à des logiques d'interventions « descendantes » (délimitation de zones tendues, objectifs des CUS), et produisent des effets concurrentiels sur le terrain : développement de l'accession à la propriété/maîtrise de l'étalement urbain, mixité sociale/droit au logement...



Le rôle de l'Etat local est au cœur des interrogations : trop de contrôles tatillons, pas assez stratégie et garant de la solidarité territoriale (loi SRU). Enfin, les acteurs s'inquiètent que de la

recomposition du tissu des organismes n'émergent de « grands groupes » déconnectés des territoires.

→ **Invités à réagir**, les intervenants des deux tables rondes ont largement confirmé l'ensemble de ces tendances. L'élaboration des PLH a souvent été un « baptême du feu » pour les Communautés (B.Brunet, T.Mispoulet, S.Lerda, P.Bies), dont la légitimité à agir en matière d'habitat est maintenant bien établie (G.Potin, J.-P. Motte). Aujourd'hui, **la mise en réseau des acteurs prime** par rapport à « l'entre-soi institutionnel » (T.Mispoulet, S.Lerda). Le repositionnement des organismes par rapport aux territoires est largement amorcé quand l'impulsion politique et des acteurs bien identifiés existent (D.Rambaud, J.-L. Vidon). Pour certains, l'élaboration des CUS entre les organismes et l'Etat représente un test : soit elles permettent d'aborder le rôle des organismes avec une vision stratégique intelligente du territoire, soit elles se transforment en empilement d'indicateurs dans des tableaux Excel (J.Bonelli, J.-L. Vidon, P.Quercy). Enfin, J.Bonelli a tenu à rappeler la cohérence entre la réforme en cours de l'Etat et le projet initial de réforme des collectivités territoriales : recentrage de la définition des stratégies de l'Etat au niveau régional (DREAL) et rôle d'animation de proximité confié au niveau départemental (DDT/DDTM). Dans ce schéma, les collectivités pourraient, in fine, assumer le même niveau de responsabilités en matière d'habitat que d'urbanisme actuellement.



→ **Confirmant cet état des lieux** à partir des premiers résultats d'une enquête de l'ANIL auprès de 100 agglomérations, menée avec le concours de l'ADCF, Béatrice Herbert a néanmoins introduit **une distinction entre les Communautés délégataires, très engagées** et qui utilisent la délégation aussi à d'autres fins que les aides à la pierre, **les Communautés non délégataires, qui se structurent mais plus modestement** et souvent en partenariat avec les Conseils Généraux, **et les Communautés franciliennes, encore peu nombreuses mais qui évoluent de manière importante**, avec un temps d'avance pour celles qui concentrent une part importante de parc HLM et de populations en ZUS. Concernant la région Ile-de-France, J.-L. Vidon a noté que des intercommunalités se mettaient effectivement en place, mais que l'enjeu consistait maintenant à bâtir une politique cohérente entre ses territoires, ce à quoi s'emploie la Région, notamment en modulant les aides aux bailleurs sociaux en fonction du pourcentage de logements sociaux présents sur la commune.



Politiques locales de l'habitat : quelles perspectives ?

→ Quelles priorités pour demain ?

La question du contenu des politiques à développer a été abordée, mais surtout en termes de « méthode » et de « questions » à poser car les intervenants ont insisté sur l'irréductible diversité des territoires : **qu'est-ce que le marché ne produit pas spontanément ? Où sont les manques ? Qui veut-on loger et qui doit-on loger ?** Ensuite seulement vient la question : comment remplir ces objectifs dont la définition est politique ? (G.Potin). Si l'ensemble des champs des politiques locales de l'habitat doit être pris en compte, les réponses devront tenir compte de contraintes budgétaires de plus en plus fortes (J.-P.Motte). Et être suffisamment « pensées » pour ne pas provoquer une augmentation des prix du foncier (P.Quercy). Pour beaucoup, il faut repartir d'indicateurs reflétant les conditions de vie réelles de la population : combien de personnes ont un taux d'effort supérieur à 30% ? Parmi les demandeurs de logements sociaux, combien sont en situation d'hébergement ? (B.Brunet, J.-P.Motte). Un enjeu majeur apparaît cependant partout : **comment produire des logements très abordables** (niveau PLAI) face à la précarisation des ménages (P.Quercy, P.Bies, J.-P.Motte) ? P.Quercy a rappelé son attachement à la conception généraliste du logement social, qui a cette mission délicate d'accueillir les personnes qui en ont besoin tout en maintenant la mixité nécessaire au vivre ensemble.



→ Quelle gouvernance des politiques locales de l'habitat ?

« Anticiper pour ne pas subir » est le mot d'ordre (P.Bies). Beaucoup appellent à une évolution de la gouvernance locale pour dépasser les contraintes et contradictions du système et mettre en œuvre, sur la base d'un constat et d'un projet partagés, des objectifs communs entre collectivités et acteurs d'un même territoire. Dans l'enquête de l'ANIL, le renouvellement des PLH apparaît pour les Communautés comme un enjeu majeur avec la refonte de toute la gamme d'aides en



collaboration avec les autres financeurs. Plusieurs demandent la **reconnaissance de véritables « autorités locales organisatrices de l'habitat »** (G.Potin, P.Quercy) comme pour le transport, qui reprendraient des compétences aujourd'hui éclatées entre plusieurs niveaux de collectivités. De l'enquête HTC/Philippe Méjean **transparaît l'idée d'un acte III de la décentralisation**, qui actant de l'émergence de territoires forts, dépasserait le modèle de « déconcentration » hybride issu des dernières réformes et de la délégation des aides à la pierre pour aller vers une véritable adaptation locale des outils de mise en œuvre des politiques de l'habitat. Dans certaines régions, les acteurs eux-mêmes s'emparent de ces réflexions sur la gouvernance, à l'exemple du club « Décentralisation et habitat » créé par les collectivités délégataires de Bretagne et l'ARO Habitat Bretagne (G. Potin).

→ Quelles évolutions du tissu et de la coopération inter organismes ?

L'enjeu est de conjuguer des stratégies territoriales que souhaitent mettre en œuvre les collectivités et des stratégies d'organismes ou de groupes présents sur des échelles plus ou moins larges (bailleurs locaux, départementaux, régionaux, nationaux). Plusieurs intervenants s'accordent à dire que **si la volonté politique est réelle, si les territoires sont bien le lieu de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'habitat, alors les organismes se structureront par rapport aux territoires** (D.Rambaud, J.-L.Vidon). Des effets de seuil existent, il est dans l'ordre des choses que le tissu des organismes évolue, mais à condition de permettre une recombinaison progressive (J.-L.Vidon) et de maintenir l'ancrage territorial (D.Rambaud, P.Quercy). Elle s'accompagnera de la montée en puissance de la coopération inter organismes, avec une représentation territoriale reconnue, le développement d'outils propres et une forte professionnalisation.



→ Mais pour quelle solidarité entre les territoires ?

Une question, soulevée par Claire Delpech et rappelée par Béatrice Herbert, demeure. Face aux conditions de précarité qui progressent, aux objectifs ambitieux du Grenelle qui vont demander beaucoup de moyens..., les territoires ne sont pas tous égaux. Les expériences présentées montrent que **l'on se dirige pour une partie d'entre eux vers des territoires forts, capables de négocier en amont avec l'Etat et en aval avec les communes, tandis que d'autres se heurtent à des difficultés financières et de gouvernance**. Plutôt qu'un rattrapage, le « train s'allonge » et le nombre de délégataires n'augmente pas. Quelle solidarité produira-t-on entre les territoires ? C'est à ce sujet que la « demande d'Etat » des acteurs est la plus forte. Car in fine, c'est le service rendu à la population, « au public », qui en dépend, comme l'a rappelé en conclusion Philippe Méjean à travers une métaphore théâtrale.



Le Réseau des acteurs de l'habitat remercie les intervenants pour leur précieuse contribution :

Les principaux résultats de l'étude sur les politiques locales de l'habitat et les coopérations entre acteurs

Présentation :

- Claire DELPECH, Assemblée des communautés de France
- Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'habitat

Débat avec les acteurs des territoires

- Jean BONELLI, Directeur, DDT de l'Ain
- Bernard BRUNET, Chargé de mission Direction de l'Habitat, Lille Métropole Communauté Urbaine
- Serge LERDA, Directeur du service Habitat, Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence
- Thierry MISPOULET, Directeur de l'action sociale, de l'habitat et du logement, Conseil Général 37
- Denis RAMBAUD, Président de l'AREAL, Premier-adjoint au maire de Mulhouse, Vice-Président de Mulhouse Alsace Agglomération
- Jean-Luc VIDON, Directeur général, La Sablière

Les politiques locales de l'habitat : résultats d'une enquête auprès de 100 agglomérations

- Béatrice HERBERT, Chargée de mission politiques locales de l'habitat, Agence nationale pour l'information sur le logement – ANIL

Table ronde: Quelles perspectives pour les politiques locales de l'habitat dans un contexte en plein renouvellement ?

- Philippe BIES, Adjoint au Maire de Strasbourg, Vice-Président de la Communauté urbaine de Strasbourg
- Jean-Philippe MOTTE, Conseiller municipal de Grenoble, Vice-Président de Grenoble Alpes Métropole
- Guy POTIN, Adjoint au Maire de Rennes, Vice-Président de Rennes Métropole, Vice-Président du Club « Décentralisation et Habitat » Bretagne
- Pierre QUERCY, Délégué Général de l'Union sociale pour l'habitat

Synthèse des échanges de la journée

Philippe MEJEAN, Urbaniste, Maître de conférences, Institut d'Aménagement Régional - Université Paul Cézanne / Aix-Marseille

contact@acteursdelhabitat.com

crédit photo : Gilles Roubaud, USH