



A travers l'analyse des nombreuses et importantes réformes en cours (réforme de l'accèsion à la propriété, réforme de l'ANAH, réforme de l'urbanisme et d'une portée plus générale, réforme territoriale et de la fiscalité locale) et des choix budgétaires contenus dans la Loi de finances pour 2011, la troisième revue d'actualité du Réseau des acteurs de l'habitat a permis d'aborder et de débattre de quatre enjeux majeurs pour l'habitat :

- quels moyens seront dévolus demain à l'habitat, au travers du budget de l'Etat mais aussi de l'évolution possible de la fiscalité locale,
- quels seront les nouveaux leviers d'intervention en matière d'accèsion, d'intervention sur le parc ancien, d'urbanisme, ...
- quelles seraient les évolutions souhaitables du modèle économique français du logement social, pour lui permettre de continuer à assurer ses missions d'intérêt général,
- et enfin, quelle pourrait être la nouvelle répartition des compétences, d'une part entre Etat et collectivités locales et, d'autre part, entre les différents niveaux de collectivités locales elles-mêmes.

### Réforme de la fiscalité locale, budget logement pour 2011, lois de finances : quels moyens financiers demain pour les politiques locales de l'habitat ?

C. Delpech a présenté un panorama des réformes financières et budgétaires en cours afin d'éclairer l'impact sur les moyens que l'Etat et les collectivités pourront consacrer demain à l'habitat.

#### → Une réforme en profondeur de la fiscalité locale qui pose la question de l'évolution des ressources et de la péréquation entre territoires

La loi de Finances initiale pour 2010 (LFI 2010) a **remplacé l'ancienne taxe professionnelle par un impôt sur la valeur ajoutée (CVAE)** avec un taux national corrélé au PIB (donc moins évolutif que l'ancienne TP très concentrée) et qui privilégie notamment les territoires résidentiels. Ce nouvel impôt est partagé entre les trois niveaux de collectivités, tandis que la part départementale de la taxe d'habitation est transférée aux communes et communautés, et la part régionale de la taxe sur le foncier bâti aux départements, réduisant d'autant le levier fiscal des départements et des régions. Dans le même temps, la dynamique des ressources pour le bloc communal viendra désormais de la fiscalité sur les ménages (croissance démographique et du parc de logements), ce qui pourrait conduire les communes et communautés à revoir leurs stratégies foncières en ce sens. Selon le principe de neutralisation, le même niveau de ressource avant/après réforme est garanti pour chaque collectivité l'année de sa mise en œuvre. Mais cette garantie est gelée.



La LFI 2011 renforce la territorialisation de la CVAE pour éviter de trop grandes concentrations. Elle met en place un **Fonds national de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales** pour réduire les disparités de richesse que la modification de l'assiette n'a pas supprimé. Beaucoup de questions se posent à ce stade : quels critères de richesse et de charge ? Comment identifier précisément les territoires où existent d'importantes poches de pauvreté ? Les travaux seront finalisés sur l'année 2011 en concertation avec les élus locaux.

A cette réforme s'ajoute le chantier de la **révision des valeurs locatives**, qui servent de base au calcul des principaux impôts locaux (taxe foncière, taxe d'habitation et ancienne TP) et ne reflètent aujourd'hui plus la réalité économique des marchés de l'immobilier. La loi de Finances rectificative pour 2010 (LFR 2010) établit un cadre méthodologique pour la révision des locaux commerciaux, à suivre de près car il s'appliquera probablement ensuite aux locaux d'habitation. Or est-il adapté, et quelle articulation avec le futur dispositif de péréquation ?

#### → D'autres réformes (PTZ+ et Anah) qui nécessitent une adaptation des stratégies des collectivités

Le prêt à taux zéro plus se substitue au crédit d'impôt TEPA et au Pass Foncier à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. D'un coût prévisionnel de 2,6Mds d'euros/an, il est ouvert aux primo-accédants sans conditions de ressources et pour un montant variable selon différents critères. Les collectivités, qui

avaient beaucoup misées sur le Pass Foncier, vont devoir revoir leurs dispositifs d'accompagnement à l'accession « sociale ».

La réforme des aides de l'Anah opère quant à elle une réorientation massive des propriétaires bailleurs aux propriétaires occupants, avant un accent mis sur la lutte contre la précarité énergétique.

### → Un budget logement en baisse dans un contexte de crise majeure des finances publiques

La LFI 2011 impose la stabilisation en valeur et en périmètre des dépenses de l'Etat et le gel de valeur des dotations de l'Etat aux collectivités locales pour les trois prochaines années. **Les crédits affectés à la politique du logement et de la ville sont en baisse**, tandis que les aides fiscales progressent et que les financements extérieurs (1% et prélèvement sur les organismes HLM) occupent une part croissante se substituant à l'effort de l'Etat.

### → Quelles conséquences pour les budgets habitat des collectivités ?

Fragilisées par le contexte économique et sur certains territoires par les réformes en cours, les collectivités locales devront faire avec des **ressources moins évolutives** que par le passé et contenir l'évolution des charges malgré l'augmentation et la diversification des besoins. Un **recentrage sur les compétences « cœur de métier »** (social pour les départements) est à prévoir, ainsi qu'un **risque de priorisation des investissements et de compétition accrue entre les territoires**.

### → Confirmant l'incidence des réformes en cours sur les capacités d'investissement des collectivités locales,

A.Berty explique que la stabilisation des dépenses devient une consigne forte pour la prochaine période. Elle va inciter davantage à croiser les politiques publiques relatives au développement urbain, aux transports et à l'habitat pour rationaliser l'utilisation des ressources et optimiser le foncier. Les relations avec le pôle financier vont également se renforcer en interne. Enfin, la baisse des financements des partenaires principaux (Etat et Conseil Général) est en marche, le Département s'interrogeant sur l'utilité d'être délégataire dans un territoire classé majoritairement en zone C. Pour A.Berty, la question du zonage « n'est pas close ».



## Réforme de la fiscalité de l'urbanisme : quelle mobilisation du foncier demain pour le logement ?

N.Portier a présenté la réforme de la fiscalité de l'urbanisme adoptée en loi de finances rectificative pour 2010 qui introduit un **nouveau dispositif** reposant sur deux taxes : la **taxe d'aménagement (TA)** et le **versement pour sous-densité (VSD)**.

### → Simplifier les régimes existants avec la création de la taxe d'aménagement



La TA, visant au financement des équipements publics nécessités par l'urbanisation, **se substitue à 6 taxes** (dont la taxe locale d'équipement). Elle permet notamment aux communes ou EPCI, pour la part qui leur revient, de pratiquer **des taux** (entre 1 et 5%) **différents par secteurs pour tenir compte du coût réel de l'urbanisation** dans chaque secteur et de les porter jusqu'à 20% dans certains secteurs nécessitant des travaux substantiels. Elle entraîne par ailleurs la suppression immédiate ou progressive (d'ici 2014) de toutes les taxes et participations existantes à l'exception des participations suivantes : projet urbain partenarial, participation pour équipement public exceptionnel et participation en zone d'aménagement concertée.

### → Lutter contre l'étalement urbain avec le versement pour sous-densité

Le VSD consiste à **taxer la sous-densité** pour inciter à une utilisation plus économe de l'espace et lutter contre l'étalement urbain, inversant la logique du versement pour dépassement du plafond légal de densité (VD/PLD) qui taxait la sur-densité. **Facultatif**, il s'appliquera aux constructeurs qui se situent en deçà du **seuil minimal de densité (SMD)** instauré dans certains secteurs par les communes et EPCI (compétents en matière de PLU) qui le souhaitent.

### → Pistes de réflexion sur la fiscalité foncière

Une réflexion est engagée par l'un des quatre groupes de travail (« réforme de la fiscalité de l'urbanisme ») initiés par Benoist Apparu sur le « développement d'un urbanisme de projet ». L'objectif est de **pénaliser la rétention foncière et d'encourager la libération des terrains à bâtir** en évaluant le bien fondé des dispositifs fiscaux actuels (sur les plus-values de cession, la valorisation du patrimoine et les possibilités de majoration des taxes foncières sur les propriétés non bâties).

→ **Une boîte à outils à utiliser au service des objectifs des politiques locales de l'habitat.** Selon A.Berty, il devient indispensable pour les collectivités de renforcer la coopération urbanisme/habitat en interne car l'efficacité des politiques locales de l'habitat dépendra en grande partie de la cohérence et du chaînage des nombreux outils (notamment fiscaux) à disposition. L'efficacité d'une taxe ne doit pas être uniquement mesurée au regard de sa production de ressources fiscales, mais aussi au regard de ses effets levier et/ou pervers en fonction des objectifs à atteindre. Ainsi, la taxe sur les logements vacants de Nantes Métropole a un rendement faible, mais un effet réel sur la remise en location de biens. Les remontées d'information des services fiscaux permettent également de mieux localiser les poches de vacance. A l'inverse, certains promoteurs choisissent de se positionner en dessous des seuils de densité déclenchant l'obligation de logements sociaux dans les secteurs de mixité sociale (SMS) instaurés par la loi ENL. Le couplage entre les SMS et le VSD pourrait être une piste.

## Le modèle économique du logement social : quels principes, quel sens aujourd'hui ?

Le modèle économique français du logement social est aujourd'hui au centre de nombreux débats : ponction sur les organismes HLM, livret A, mixité sociale, parcours résidentiels, exemples européens... Le Réseau ouvre le débat.

### → Les « ingrédients » de l'équation économique du logement social

D.Hoorens a rappelé **les objectifs** du modèle économique du logement social : **proposer des loyers moins élevés que ceux du marché à des ménages modestes et soutenir des besoins de production en forte croissance**, objectifs atteints si l'on considère la distribution des loyers au sein des parcs locatifs et la hausse de la courbe des logements « PLUS » et « PLAI » programmés depuis 2000. Les dépenses locatives d'un organisme se répartissent en cinq catégories : charge financière, soit intérêts et remboursement du capital (42%), taxe foncière sur la propriété bâtie (10%), entretien (15%), frais de gestion (21%) et marge d'autofinancement (12%). L'équation économique actuelle du logement social fait ainsi apparaître une **capacité d'autofinancement** et un **poids important de la charge financière**. En 2008, les fonds propres des organismes ont contribué à hauteur de 1,5 milliards d'euros à des travaux d'amélioration, de la construction, la constitution de réserves foncières etc. La dette a donc un effet de levier considérable, elle permet de constituer un patrimoine qui produit des ressources.



Le plan de financement moyen (140 000€) d'une opération type de logement social (« PLUS ») **repose à près de 75% sur les prêts de la Caisse des Dépôts** (CDC) sur livret A et autres prêts, tandis que les fonds propres représentent 11%, les subventions des collectivités locales 11% également, les subventions de l'Etat 4% et les subventions du 1% Logement 2%. Il montre l'importance du circuit du livret A : actuellement, 65% de l'épargne collectée via le livret A (soit 220 milliards d'euros) est centralisée par la CDC au sein des Fonds d'épargne pour prêter au logement social, à la politique de la ville et à de grands projets d'intérêt général pour les territoires (type tramway, rénovation des hôpitaux, campus etc.), et bonifier les prêts au logement social grâce à des placements financiers. Si en dix ans, le coût d'une opération a augmenté de 85% (coût du foncier, nouvelles normes etc.), la hausse des loyers de sortie a pu être contenue à 30%.

### → Des interrogations qui pèsent aujourd'hui sur tous les éléments de l'équation

D.Hoorens fait référence à la **hausse des coûts**, la **chute des aides de l'Etat**, la **forte sollicitation du budget des collectivités locales** qui vont avoir à absorber les effets de la réforme de la fiscalité locale, le prélèvement de 245 millions d'euros sur le potentiel financier des organismes Hlm institué par la loi de finances pour 2011, et enfin, la **remise en cause du circuit du livret A** par certains acteurs bancaires qui demandent une baisse de la part centralisée à la CDC.

Le prélèvement se décompose en deux tranches : 175 millions sur le potentiel financier (taxation de la richesse moyenne sur 5 ans, impôt progressif par tranches comme l'impôt sur le revenu, plafonné en fonction du loyer et de l'accroissement du patrimoine), 70 millions (pendant 3 ans) sur l'autofinancement. La visibilité est faible sur les deux, car il faut attendre de connaître la situation de tous les organismes pour fixer des taux qui vont produire les rendements attendus. D.Dujols ajoute que pour 2011 la programmation de logements sociaux en volume pour 2011 fait déjà apparaître une baisse dans toutes les régions, sauf pour deux d'entre elles où la croissance sera exclusivement due aux « PLS » (produits non subventionnés), la ponction sur les organismes ne parvenant pas à masquer le désengagement de l'Etat dans tous les territoires.

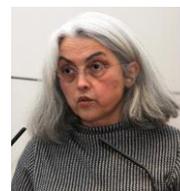
### → Réinventer le modèle économique du Logement social ?

Pour D.Dujols, un modèle économique doit être jugé au regard de ses objectifs et de sa capacité à fonctionner dans la durée. D.Dujols a rappelé les **cinq fondamentaux complémentaires** du modèle économique français : un financement principalement sur l'**emprunt** de très longue durée, à des taux avantageux et sans discrimination en fonction des opérateurs et des territoires ; des règles et dispositifs de **sécurité**, de garantie et de contrôle stricts ; des **opérateurs spécialisés, sans but lucratif** (la totalité des résultats est réinvestie) ; une **péréquation dans le temps** (une fois les emprunts amortis, les loyers alimentent les fonds propres qui financent les réhabilitations et la construction neuve) ; des **aides publiques nationales et locales minoritaires** par rapport au coût réel des opérations et pas de subventions de fonctionnement.

Si ce modèle a permis de constituer dans la durée un patrimoine pérenne et de loger dans la mixité des catégories diverses pour un coût moindre pour la collectivité (comparativement à d'autres modèles européens), **des difficultés se font aujourd'hui sentir** : problèmes de renouvellement du patrimoine, pour la partie qui a vieilli, physiquement, socialement ou en termes de localisation ; paupérisation à l'image des difficultés de la société et difficulté à maintenir la mixité et l'offre pour les actifs, notamment les jeunes ; écart entre les plafonds de loyers dans la production récente et les plafonds de référence pour l'APL compte tenu de la cherté du foncier, et de l'élévation permanente des normes ; champ de l'accession sociale encore insuffisamment investie etc.

### → ... mais à quelles conditions ?

**Certains acteurs**, comme le secrétaire d'État au Logement et certains acteurs de l'immobilier, **prônent la « valorisation » du patrimoine**, en multipliant par 10 la vente Hlm et en faisant circuler les fonds propres, au profit des zones tendues mais au détriment d'autres territoires où les besoins s'expriment autrement. Or le souci d'économies justifie-t-il de remplacer un système de solidarité large (car reposant sur l'effort de tous complété par un système de solidarité dans le temps interne au secteur) par un système de solidarité entre « modestes » « moins pauvres » et « plus pauvres » ? Voire par un système de solidarité des territoires en déclin vers les zones les plus riches ?



L'USH estime que **le débat doit être placé sur un terrain plus large que le seul objectif de rentabilité à court terme** en s'interrogeant aussi sur la pérennité et la « soutenabilité » économique, sociale, et territoriale des pistes envisagées : vente Hlm (dans quelle proportion, pour financer quoi, quelle pérennité) ; mutualisation entre organismes et entre territoires (sur la base de quels besoins, pour quelle équité) ; organisation de la rotation dans le parc (existence d'alternatives pour les ménages sur le marché) ; cible du logement social (tous les ménages qui peinent à se loger dans les conditions du marché ou seulement les plus pauvres : quel devenir des fonds propres si les loyers sont fonction du revenu, quelle mixité et des équilibres sociaux et territoriaux).

Dans un contexte de crise des finances publiques nationales et locales, les décideurs politiques doivent **faire des choix** et **avoir pour cela les moyens d'arbitrer**, sachant qu'en matière immobilière, les choix doivent intégrer la longue durée. L'USH souhaite faire avancer la réflexion, avec ses partenaires, et s'appuyer sur des recherches académiques pour **objectiver ce que coûte le logement social et ce qu'il rapporte directement et indirectement (« externalités positives ») aux territoires et à la Nation** : effet d'entraînement » des projets de construction pour d'autres secteurs d'activités (services, commerces ...) ; effet régulateur de la présence de logements sociaux sur l'ensemble du marché local de l'immobilier qui, en limitant la clientèle captive pour le marché, modère la hausse des prix ; effet « loyer bas » qui favorise la consommation de biens et services des ménages et évite des situations de basculement vers les services sociaux ; effet « attractivité » pour les entreprises de la présence de logements pouvant accueillir la main d'œuvre ; effet « performance du bâti » sur la diminution des consommations énergétiques ; effet « sécurisation de l'épargne » pour les détenteurs du livret A etc. D.Dujols signale que deux recherches sont en cours, avec Atemha (C.Tutin) et Lab'urba (B.Filippi) pour mesurer l'impact sur les marchés locaux du logement social et avec Delphis (F.Deplace) et l'Université Paris-Est (S.Guelton) pour mesurer la « valeur collective » créée pour un territoire.

### → Un débat plus large sur la politique du logement est nécessaire

Les aides au logement social représentent **4,3 milliards sur 37 Milliards** d'aides de l'État allouées au Logement. **Que dire de l'efficacité des 33 milliards d'autres dépenses ?** Tous les marchés de l'habitat s'interpénètrent, or l'absence de véritable priorité crée une **spirale infernale** : la collectivité aide tous les secteurs du logement et alimente ainsi la rente foncière et l'enrichissement sans cause

des détenteurs du foncier ; les prix des terrains deviennent un obstacle tel que la collectivité doit apporter encore plus de subventions (ou d'aides fiscales, ou d'aides à la personne etc.), pour les compenser, et ainsi de suite. Repenser le modèle économique du logement suppose de se poser une question majeure : **la collectivité doit elle financer l'inflation foncière ?** D.Dujols conclut en rappelant que l'un des axes essentiels de propositions des Etats Généraux du Logement du 4 mai 2010 a porté sur la maîtrise des coûts de production et tout d'abord sur une réforme foncière.

→ **Les collectivités partagent ces interrogations, mais sur un mode pragmatique.** Les besoins de financement se sont accrus, la collectivité a fortement augmenté sa contribution, mais elle ne peut pas et politiquement ne veut pas compenser l'effritement des autres aides, notamment de l'Etat. A.Berty explique que la collectivité s'interroge dès lors sur la contribution que les organismes eux-mêmes peuvent apporter en autofinancement et l'opportunité de modèles de production du logement social qui font intervenir une logique public/privé : montée en puissance de l'usufruit locatif social sur 15 ans (qui ouvre cependant le débat sur la pérennité de la vocation sociale du logement), interventions d'acteurs comme la Foncière Logement sur des marchés très particuliers, et montée en puissance des opérations en VEFA qui introduisent un effet de mixité et ont eu un effet contra cyclique dans le cadre du plan de relance.

### Evolution des politiques locales de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomérations : résultats d'enquête



B.Herbert a présenté les premiers résultats d'une **étude conduite en 2010** par l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL), en collaboration avec l'AdCF, sur les politiques locales de l'habitat des communautés urbaines et communautés d'agglomération depuis 2004. Aux communautés de marchés tendus ou fluides, engagées de longue date dans une politique de l'habitat, délégataires des aides à la pierre et dotés de moyens d'actions considérables, s'opposent des communautés de faible poids démographique, plutôt situées en marchés détendus,

dont l'élaboration d'un PLH peut même être récente ou des communautés franciliennes où la compétence logement est largement exercée par les communes. Entre ces deux extrêmes, une majorité de communautés, relevant plutôt de marchés fluides poursuivent la construction d'une politique de l'habitat adaptée à leur territoire, élargissent progressivement leur gamme d'intervention et se dotent de moyens accrus. Parmi les grandes tendances qui se dégagent, B.Herbert note le **renforcement des investissements dans le parc locatif social et l'offre très sociale** avec un souci de mixité ; la volonté de **développer une stratégie foncière** ; l'engagement dans l'**accession sociale** ; la prise en compte des **publics spécifiques** ; la **mobilisation de plusieurs moyens d'action concomitants** (intervention foncière, aide à la pierre, articulation transports, urbanisme, habitat) ; le **renforcement des relations entre les différents échelons territoriaux** (contractualisation entre EPCI et communes, développement d'observatoires partagés entre le conseil général et les communautés etc.) ; et enfin le **renforcement des partenariats** avec les bailleurs sociaux mais aussi avec les promoteurs immobiliers. En zones tendues, les communautés concernées indiquent que la prise de délégation des aides à la pierre a permis un accroissement et une orientation plus qualitative de la production locative sociale, tandis que dans les zones moyennement tendues ou détendues elles évoquent un renforcement de leur légitimité. Cependant, quelles que soient les zones, elles manifestent un avis critique vis-à-vis de la « rigidité » de l'Etat et l'instabilité des règles de financement.

### La réforme territoriale en question, quel impact sur les politiques locales de l'habitat ?

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

P.Quilichini indique que 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 1<sup>er</sup> juin 2013) et en améliorant la légitimité démocratique de l'intercommunalité. Toutefois, la rénovation de son cadre juridique reste plus limitée que prévue (statu quo sur les conditions de transfert de nouvelles compétences, PLU intercommunal non obligatoire, transfert des compétences aux métropoles sur une base conventionnelle soit peu d'avancée par rapport aux communautés urbaines), faisant douter de la capacité de la loi à mettre fin en matière d'habitat à une intercommunalité à plusieurs vitesses.

### → Une spécialisation de la répartition des compétences atténuée par la territorialisation de leur exercice

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, qui se traduit par l'attribution de compétences exclusives. P.Quilichini note cependant un **paradoxe** de la réforme qui spécialise les compétences des départements et des régions et dans le même temps en confie l'exercice à un seul élu, commun aux deux collectivités. Le conseiller territorial pourra-t-il éviter alors la mise en oeuvre de politiques concurrentes au sein des deux collectivités qu'il représente ? Par ailleurs, la spécialisation qui s'est traduite par la **suppression de la clause générale de compétences des départements et des régions est à relativiser** : possibilité pour les régions et les départements de se saisir respectivement de tout objet d'intérêt général ou départemental pour lequel la loi n'a donné aucune compétence à aucune autre personne publique ; compétences partagées dans le domaine du tourisme, culture et sport et possibilité « à titre exceptionnel » de recourir à d'autres partages de compétences (notamment là où l'Etat ne peut les assumer seul).



Enfin, la réforme formalise des techniques de répartition des compétences avec les délégations et les schémas : délégation de compétences de droit commun qui permet à une collectivité territoriale de déléguer à une autre collectivité ou EPCI une de ses compétences, qu'elle soit exclusive ou partagée (à noter que le délégué ne porte que sur le pouvoir d'exécution, le pouvoir de décision demeurant entre les mains de l'autorité compétente qui continue à définir les objectifs) ; délégation dans le cadre du schéma de compétences entre départements et régions visant à clarifier les compétences et les financements des départements et des régions en favorisant la négociation locale (il doit cependant être élaboré « en cohérence avec les documents contractuels de programmation élaborés ou initiés par l'Etat). Cette technique se différencie de la décentralisation puisqu'elle n'emporte pas un transfert irréversible et inconditionnel des compétences déléguées. Elle permet, sans modifier l'actuelle répartition des compétences de réelles adaptations des politiques et des normes nationales aux besoins locaux.

### → Une organisation mesurée des financements croisés

La loi instaure le principe de non cumul des financements départementaux et régionaux, en excluant toutefois la culture, sport et tourisme, les communes de moins de 3500 habitants et les EPCI à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants ou encore les projets d'envergure et les projets répondant à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire. La loi prévoit également des **dérogations conventionnelles (dans le cadre du schéma de compétences départements-régions) et de droit (quand cela concerne les compétences de l'Etat)**. P.Quilichini explicite le raisonnement sur ce dernier point : 1) La règle du non-cumul ne s'applique pas aux compétences de l'Etat. 2) Le logement est une compétence de l'Etat. Donc 3) les opérations en relevant peuvent toujours bénéficier à ce titre des financements publics multiples. Au final, elle considère que 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'Etat interdise les financements locaux mais **que les collectivités locales refusent de continuer à financer une compétence de l'Etat**.

### → La territorialisation, une alternative possible à une véritable décentralisation

Pour P.Quilichini, la territorialisation, conçue comme une alternative possible à une véritable décentralisation, permet de reconnaître la responsabilité des collectivités locales et de leurs groupements dans la définition et la mise en oeuvre des politiques de l'habitat sans remettre en cause la compétence de l'Etat.

Elle s'interroge sur l'intérêt d'un acte III de la décentralisation en matière d'habitat si le transfert de compétences s'accompagne d'une fixation des objectifs par l'Etat. De plus, la politique de l'habitat relève d'une autre logique que celle de 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. Pour P.Quilichini, le législateur ne pourra pas faire l'économie d'un débat sur la poursuite du mouvement de territorialisation.

### → Quelles innovations et opportunités à saisir ?

Interpellés par A.Doudiès, les intervenants de la table ronde ont confronté leurs avis sur les conséquences de la réforme territoriale pour les politiques locales de l'habitat. Pour P.Jarlier, le renforcement de l'intercommunalité (réforme territoriale), des liens services/déplacements urbains/habitat au niveau intercommunal et du rôle du PLH (Grenelle 2) vont permettre une **approche**



**plus rationnelle du développement de l'habitat sur des territoires plus cohérents** basés sur des bassins de vie bien identifiés. C.Chalon rappelle que si les collectivités locales, et en particulier les intercommunalités, investissent ce champ, c'est bien parce que l'Etat s'en est pour partie désengagé. La loi accompagne une évolution de fait, plus qu'elle n'ouvre une nouvelle voie. Deux avancées apparaissent cependant : les pôles métropolitains renforcent la dimension solidarité et partage

d'un projet commun, sans obligation de continuité territoriale ; et surtout la réforme du scrutin assure une légitimité aux intercommunalités. G.Deygas espère quant à lui voir émerger un niveau pertinent de réflexion sur les territoires pour les politiques locales de l'habitat. Le Grenelle 2 prévoit la consultation des organismes HLM dans les SCoT, une opportunité pour aborder des questions de fond comme la densification urbaine et l'équilibre urbain/rural.

### → Quels freins, interrogations et inquiétudes ?

J.-C.Moreau estime que **le produit juridique final de la réforme est complexe et ambigu**. Alors que l'objectif était de simplifier un millefeuille peu lisible, deux nouvelles structures (métropole et pôle métropolitain) s'ajoutent aux quatre existantes (commune, intercommunalité, département, région). M.-O.Novelli regrette que la réforme ne soit pas allée jusqu'au bout, en confiant comme en Suède à l'entité locale responsable les obligations et les moyens d'exercer pleinement sa compétence.

Pour P.Jarlier, **l'achèvement et la rationalisation de la carte communale vont être sources de tension** au sein des commissions départementales de coopération intercommunale, avec un risque de précipitation dû aux échéances électorales. L'Etat doit jouer un rôle régulateur, d'« arbitre en fin de parcours ». Au-delà des bassins de vie, G.Deygas souligne la nécessité de raisonner aussi en termes de bassins d'emploi, car certains sont de plus en plus déconnectés de la localisation du logement.



Le **débat sur les compétences** est reporté à 2015, mais une orientation est déjà prise vers une spécialisation des compétences. J.-C.Moreau rappelle que le législateur a achoppé sur deux principes de la Constitution : celui de libre administration des collectivités locales et de prohibition de tutelle d'une collectivité sur une autre. Que fera-t-on si le département et les régions ne parviennent pas à un accord dans le cadre des schémas d'organisation région-départements, s'interroge P.Jarlier ? Comme le souligne G.Deygas, l'incertitude engendrée par la réforme **se répercute aussi sur les relations entre collectivités locales, organismes Hlm et Etat** : à quel niveau le dialogue va et doit se situer ?

Une autre interrogation majeure porte sur **l'avenir des financements croisés**. Si les acteurs locaux considèrent qu'ils sont plus que jamais nécessaires dans la mesure où l'Etat se désengage en auront-ils pour autant les moyens ? Les Départements sont fortement touchés, avec des ressources (droits de mutation, CVAE) très élastiques par rapport au rythme économique et des dépenses sociales contracycliques qui explosent. Le désengagement d'un certain nombre de départements, notamment de la délégation des aides à la pierre, préoccupe l'ensemble des intervenants.



Enfin, C.Chalon estime que **certaines dispositifs**, en particulier dans le domaine des



aides à la personne comme le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), **ne doivent être ni « spécialisés » ni « territorialisés » car ils relèvent de la solidarité nationale**. Les mêmes règles d'accès doivent prévaloir sur tout le territoire national pour éviter que certaines catégories de population ne s'en retrouvent exclues. Concernant le FSL, J.-C.Moreau note une très forte progression des besoins de financement alors même que les opérateurs privés (téléphonie...) se désengagent.

### → Quelles priorités pour demain ?

Concernant la gouvernance, **comment répondre avec une intelligence collective aux besoins de la population, quand les moyens sont restreints ?** C'est la question qui doit guider l'action de toutes les collectivités, selon M.-O.Novelli. P.Jarlier repère trois priorités : **agir sur un territoire cohérent**, ce qui suppose un travail à court terme de mise en cohérence des territoires ;

**développer la connaissance des besoins** sur ces territoires ; pour ensuite **contractualiser** avec les différents partenaires (Etat, bailleurs sociaux, autres collectivités) **en fonction des objectifs** ainsi définis. Il faut passer d'une politique de zonage à une politique de territorialisation, ajoute C.Chalon, car la définition des zones tendues est trop étroite et exclut des pans entiers du territoire qui accueillent pour autant des populations avec un niveau de ressources très faible. Il encourage les **intercommunalités à se positionner explicitement comme chef de file** : qui subventionne et



autour de qui se construit le projet de transformation du territoire. Au-delà, G.Deygas appelle de ses vœux un « **co-exercice** », **par tous les niveaux de collectivité, de leurs compétences liées à l'habitat** afin de permettre aux organismes Hlm de continuer à rendre accessible le logement à tous les citoyens : foncier, droit de préemption pour les communes, soutien à l'aménagement de zones par les intercommunalités, politiques sociales pour les départements, développement du territoire pour la région. La capitalisation des expériences entre les différents acteurs

est aussi essentielle, ce que la région peut encourager pour M.-O.-Novelli.

Concernant les champs d'actions à développer, **intervenir beaucoup plus offensivement sur la question foncière est le choix stratégique** à faire pour C.Chalon, réflexion qui pour M.-O.Novelli doit aussi être menée en parallèle au niveau national. M.-O.Novelli invite également à ne pas oublier les besoins très locaux, qui touchent à la vie des gens et au « vivre-ensemble ». Clauses d'insertion dans les marchés, autoréhabilitation accompagnée, etc. sont autant d'initiatives symptomatiques des besoins de notre société : **recréer une économie locale et du lien social.**



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

Journée animée par **Alain DOUDIES**, Consultant, ID Communes

Eclairage d'**Anne BERTY**, Directrice de l'habitat de Nantes Métropole, sur les thèmes évoqués lors de la matinée

### Revue d'actualité : Les principaux points des réformes, leur sens, leur articulation, les principaux enjeux pour les acteurs de l'habitat

- **Claire DELPECH**, Responsable fiscalité, finances locales, habitat, Assemblée des Communautés de France
- **Nicolas PORTIER**, Délégué général, Assemblée des Communautés de France

### Le modèle économique du logement social : quels principes, quel sens aujourd'hui ?

- **Dominique DUJOLS**, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat
- **Dominique HOORENS**, Directeur des études économiques et financières, L'Union sociale pour l'habitat

### 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

### La réforme territoriale et ses conséquences pour les acteurs de l'habitat

- **Paule QUILCHINI**, Maître de conférences en droit public, Laboratoire des collectivités territoriales, Université d'Orléans

### Table ronde : La réforme territoriale en question, quel impact sur les politiques locales de l'habitat ?

- **Claude CHALON**, Président du Grand Dôle, Membre du Conseil d'administration de l'ADCF
- **Gérard DEYGAS**, Président de Logivelay, Directeur général du Foyer Vellave, Président de l'USH Auvergne
- **Pierre JARLIER**, Sénateur du Cantal, Maire de Saint-Flour, Vice-Président de l'AMF
- **Jean-Christophe MORAUD**, Directeur général de l'ADF
- **Marie-Odile NOVELLI**, Vice-présidente de la Région Rhône-Alpes, Déléguée au logement à la Politique de la ville et aux Solidarités

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

crédit photo : Gilles Roubaud, USH