



OEIL Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales

IUP — Université de Paris XII — 94010 CRÉTEIL CEDEX

oeil@univ-paris12.fr — Fax: 01 41 78 48 27

SIRET : 335 093 837 00011 – APE : 913 E

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

**DELEGATION DES AIDES A LA PIERRE
REGARDS CROISES DES ACTEURS DE L'HABITAT**

Jean-Claude Driant

Centre de recherche sur l'espace, les transports, l'environnement et les institutions locales

(C.R.E.T.E.I.L.)

Institut d'Urbanisme de Paris

Université de Paris 12

Juin 2007

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
PREMIERE PARTIE	
LA DELEGATION DE COMPETENCES DANS LE CONTEXTE DE L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA QUESTION DU LOGEMENT EN FRANCE	6
1. UNE REFORME STRUCTURELLE LOURDE DE LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DES POLITIQUES DE L'HABITAT DANS UN CADRE DE TENSION ENTRE DECENTRALISATION ET NOUVELLES INITIATIVES DE L'ETAT	7
a. Le recul structurel des moyens de pilotage politique local	7
b. Le mouvement décentralisateur	8
c. Le maintien de fortes initiatives de l'Etat	10
2. UN RAPIDE ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DELEGATION A LA MI-2006	11
a. Trois constats généraux	11
b. Un point quantitatif en 2006	12
DEUXIEME PARTIE	
LES POINTS DE TENSION ET THEMES DE REFLEXION	14
1. QUELLE MARGE DE MANŒUVRE REELLE DES COLLECTIVITES DELEGATAIRES FACE A LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DES POLITIQUES DE L'ETAT ?	15
a. Les objectifs chiffrés du plan de cohésion sociale priment sur ceux des PLH	15
b. Le cloisonnement entre l'enveloppe déléguée et les financements de l'ANRU	16
c. Un rôle accru pour les comités régionaux de l'habitat (CRH)	17
2. LES NIVEAUX DE DELEGATION ET LA COOPERATION ENTRE LES ACTEURS. COMPLEMENTARITE, SUBSIDIARITE OU CONCURRENCE ?	20
a. Quel partage des rôles (et quelles coopérations) entre les agglomérations et les départements ?	20
b. Les agglomérations : une certaine hétérogénéité de situations	22

c. La position des bailleurs sociaux dans les systèmes locaux	24
d. La question de l'expertise locale et l'enjeu de fond de l'observation	28
e. Conclusion : quel rôle rénové pour l'Etat ?	30
3. LES COMMUNAUTES COMME « AUTORITES ORGANISATRICES »	33
a. Coordination générale du système local d'acteurs	33
b. Organisation des rapports avec l'Etat et avec les communes	34
c. Animation du dispositif d'observation	35
d. Un rôle d'articulation avec les autres champs des politiques locales	36
e. Mise au point d'un guichet unique ou comité des financeurs et animation de son activité	37
CONCLUSION	
LES QUATRE NIVEAUX DE L'ECHANGE ENTRE LES ACTEURS DE LA DELEGATION DES AIDES A LA PIERRE	39
BIBLIOGRAPHIE	41

AVERTISSEMENT

La présente étude - « Déléation des aides à la pierre – Regards croisés des acteurs de l’habitat » - consiste en une analyse extérieure et objective des discours et positions des acteurs engagés dans la délégation. Il ne s’agit pas d’une contribution ou prise de position nouvelle sur le processus de décentralisation en cours, mais d’une mise en perspective des points de convergence ou des points de tension existant entre les différents acteurs, avec comme objectif de les aider à renforcer leur coopération. Pour cette raison, ce travail s’appuie sur la « parole » de chaque catégorie d’acteurs- parole écrite ou entretiens- sans chercher à s’en distancier ou en faire une analyse critique.

Un séminaire d’échanges réunissant une cinquantaine de représentants des EPCI et Départements, des associations d’élus, des organismes et association régionales Hlm, de DDE et de la DGUHC acteurs a eu lieu le 25 mai 2007. Il a permis à l’auteur de rendre compte de ce travail, et aux participants d’échanger sur les points les plus saillants. Ces échanges ont été synthétisés dans des encadrés figurant dans la deuxième partie de ce rapport.

Des pistes de travail ont été élaborées par les participants, destinées à améliorer la connaissance commune et à renforcer les partenariats des acteurs. C’est à partir de ces éléments et des échanges qu’a été rédigée la conclusion de cette étude.

INTRODUCTION

Le présent travail vise à répondre aux attentes de l’Union Sociale pour l’Habitat (USH) qui, dans le cadre de ses différentes activités liées à la mise en œuvre de la délégation de la compétence de programmation des aides à la pierre (loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales), s’interroge sur les positions des principaux acteurs nationaux de la réforme et sur la place des bailleurs sociaux dans les partenariats locaux¹.

Il s’agit donc de contribuer, en la prolongeant, à une dynamique mise en place dès septembre 2004 avec la déclaration commune des élus et du mouvement HLM « pour une politique de l’habitat dans la décentralisation »², puis développée en 2005 avec la rédaction du référentiel commun aux associations de collectivités locales et à l’Union sociale pour l’habitat (USH)³, et en 2006 par la poursuite d’échanges entre les institutions concernées, notamment à l’occasion d’un séminaire sur le thème le 7 avril⁴. En parallèle, les associations d’élus et l’USH ont

¹ Ont été pris en compte : les points de vue de l’Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), de l’Assemblée des Communautés de France (ADCF) et de l’Assemblée des Départements de France (ADF), ainsi qu’un texte commun à l’AMGVF, l’ADCF et l’Association des Communautés urbaines de France (ACUF). Par ailleurs, les travaux issus des différentes initiatives de l’Union sociale pour l’habitat (USH) ont été analysés. Enfin, des entretiens ont été menés avec Jean-Claude Daniel, vice-président de l’ADCF, Claire Delpech, chargée de mission à l’ADCF, Jean-Michel Rapinat, chargé de mission à l’ADF et Anne-Marie Fribourg de la DGUHC.

² USH- Associations de collectivités locales (2004) Déclaration commune des élus et du mouvement HLM pour une politique de l’habitat dans la décentralisation, 21 septembre 2004

³ USH- Associations de collectivités locales (2005) Le logement dans la décentralisation. Pour une coopération renouvelée collectivités locales – HLM, Référentiel commun association de collectivités locales – HLM, 48 p.

⁴ Séminaire de travail sur la délégation des aides à la pierre du 7 avril 2006 à la Maison de la Chimie (Paris). La synthèse des ateliers est en ligne sur le site des relations institutionnelles de l’USH : www.union-habitat.org/info-drip

continué de préciser leurs positions respectives et à les diffuser pour les soumettre au débat. Les différents éléments ainsi élaborés constituent un corpus documentaire dont le lecteur trouvera les références en bibliographie.

Pour cette nouvelle étape, il s'agit d'apporter un regard extérieur sur la production de ces acteurs et les points de vue qu'ils reflètent, afin de tenter d'y débusquer d'éventuels malentendus, des ambiguïtés persistantes et des pistes de travail pour la poursuite des coopérations engagées. C'est aussi l'occasion de mettre en évidence ce qui, derrière la dynamique globalement vertueuse de la mise en œuvre de la délégation, peut constituer des obstacles à une bonne coopération entre les acteurs qu'elle met en scène afin qu'ils puissent s'attacher à les surmonter.

Cette note dresse une synthèse, au début de 2007, de la production de ces acteurs ; elle est destinée à alimenter un débat qui les réunira à la fin du premier trimestre. Elle est composée de deux parties :

- La première revient sur les principales composantes de la réforme structurelle des politiques locales de l'habitat, engagée avec la montée en puissance de l'intercommunalité à partir de la fin des années quatre-vingt-dix et dont la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre constitue une étape importante. C'est l'occasion de préciser les contours des diverses compétences institutionnelles liées à l'habitat et de placer dans ce cadre les enjeux des différentes familles d'acteurs impliqués.
- La seconde partie met en relief une série de points de tension et de réflexions que les premiers mois de la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre ont mis en relief. Cette partie met en ordre un ensemble de réflexions collectées dans la littérature produite par les différents acteurs et les points de vue recueillis lors de rencontres avec certains de leurs représentants.

PREMIERE PARTIE

LA DELEGATION DE COMPETENCES DANS LE CONTEXTE DE L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA QUESTION DU LOGEMENT EN FRANCE

Depuis le début de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, le cadre institutionnel et opérationnel dans lequel sont énoncées et mises en œuvre les politiques du logement connaît un état de réforme permanente qui semble avancer dans l'ignorance de son sens global, masqué derrière une succession de lois et de réformes techniques dont la somme modifie en profondeur les façons de faire et surtout les positions des principaux acteurs de ces politiques.

Dans le même temps, les symptômes de la crise urbaine apparue dès la fin des années soixante-dix n'ont pas cessé de s'aggraver : montée de l'exclusion du logement parallèle à une paupérisation constante de l'occupation du parc social, accentuation des dynamiques ségrégatives dans les agglomérations et approfondissement du clivage qui sépare les quartiers en difficultés du reste des villes.

C'est dans ce contexte global que s'inscrit la mutation des politiques du logement, laquelle ne se réduit pas à un mouvement classique de décentralisation par lequel un bloc de compétences serait transféré à un échelon donné de collectivité territoriale. En effet, elle se manifeste par une triple dynamique dont aucune n'est arrivée à son terme :

- Une tendance de dérégulation par laquelle une part croissante de l'effort financier prend la forme d'aides non contingentées mises à la disposition des acteurs du secteur privé (ménages, investisseurs, opérateurs) auxquels est confiée la charge de l'accroissement de l'offre de logements, laquelle, dans une logique libérale de réglementation minimum, doit contribuer à la détente du marché ;
- Une dynamique partiellement décentralisatrice par laquelle certains niveaux de collectivité territoriale sont conduits à énoncer des politiques locales de l'habitat articulées avec les autres dimensions de leurs stratégies territoriales et peuvent prendre en charge, sous le contrôle de l'Etat, des aides qui restent contingentées, mais dont le volume global consacré à l'offre sociale ne cesse de diminuer ;
- Une tentation forte d'afficher des programmes pluriannuels ambitieux, pilotés par l'Etat (plan d'urgence, programme de rénovation urbaine, plan de cohésion sociale,...), qui viennent se superposer de façon plus ou moins complémentaire aux initiatives des autres acteurs.

La délégation des aides à la pierre mise en œuvre dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relève directement de la seconde de ces trois dynamiques, mais elle se développe parallèlement aux deux autres et en subit les influences.

Le premier chapitre de cette première partie vise à exposer brièvement ces interdépendances afin d'éclairer les points de vues d'acteurs qui constituent l'essentiel de la présente note. Le second chapitre apportera quelques informations factuelles sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre.

1. UNE REFORME STRUCTURELLE LOURDE DE LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DES POLITIQUES DE L'HABITAT DANS UN CADRE DE TENSION ENTRE DECENTRALISATION ET NOUVELLES INITIATIVES DE L'ÉTAT

a. Le recul structurel des moyens de pilotage politique local

Le décontingement

La transformation structurelle qui marque les politiques du logement depuis une dizaine d'années est d'abord une réforme des mécanismes d'aides, qui va dans le sens d'un décontingement presque généralisé.

En effet, la création du prêt à taux zéro (PTZ) en 1995 et la multiplication des mécanismes fondés sur la fiscalité des personnes physiques, ont contribué à faire reculer les outils de pilotage local des politiques du logement au profit de systèmes encadrés principalement par le ministère de l'Economie et des Finances, dont l'objectif majeur semble être le réglage du rythme de la construction neuve, tout en modérant la pression fiscale, ce qui le conduit à préférer souvent le manque à gagner des aides fiscales aux subventions jugées trop coûteuses.

Ces dispositifs ne manquent cependant pas d'effets sur les contextes locaux en accroissant l'offre disponible. Mais la superposition d'aides définies à l'échelle nationale sur des situations locales contrastées produit des mécanismes de marché difficilement maîtrisables par les acteurs publics locaux. Parmi ceux-ci, on peut citer les phénomènes d'étalement urbain produits par la mise en œuvre d'une accession sociale concentrée sur le logement neuf là où les prix fonciers ne rendent possible que les opérations périurbaines. On voit aussi comment la montée des prix immobiliers de ces dernières années a renforcé les contrastes entre les villes où les prix restent abordables et les marchés les plus chers où l'accession aidée est devenue inaccessible aux primo accédants, contribuant ainsi à l'engorgement du parc social. Citons enfin la succession de mécanismes fiscaux d'incitation à l'investissement locatif qui ont parfois conduit à la production de grandes quantités de logements à loyer élevé dans des villes où l'accroissement de ce type d'offre n'était pas prioritaire au regard des enjeux de satisfaction des besoins.

Dans un tel contexte, seules restent entre les mains de la décision locale les aides liées à la production et à l'amélioration du parc social et celles distribuées par l'ANAH pour l'amélioration des logements privés. C'est cet ensemble, qui représente un montant annuel total d'environ un milliard d'euros, qui est mis dans la balance de la délégation de compétence des aides à la pierre, en face, par exemple, d'un coût proche de 500 millions d'euros pour les aides fiscales à l'investissement locatif et des 14 milliards consacrés au aides à la personne⁵.

Le rôle accru des acteurs du logement privé

Ce processus de décontingement est, en soi, contradictoire avec un projet décentralisateur, dans la mesure où il réduit en amont le champ de ce qui peut être confié aux instances territoriales. Il est accompagné par un autre mouvement qui confie un rôle croissant aux acteurs de l'offre privée.

⁵ Au total, les aides fiscales de l'Etat, en progression constante depuis le milieu des années 80, atteignent un volume total de 11 milliards d'euros, dont une bonne part distribuées à guichet ouvert (LFI 2007).

Ce mouvement, qui s'est accéléré au cours des dernières années, notamment avec la multiplication des régimes de conventionnement du secteur locatif privé, est encore accentué par la loi d'engagement national pour le logement (loi du 13 juillet 2006) qui introduit la notion de conventionnement sans travaux et réforme les dispositifs fiscaux avec contrepartie « sociale », en créant notamment le « Borloo populaire ».

Ces réformes visent à mettre en place un secteur privé à loyers intermédiaires et à renforcer le rôle du parc privé conventionné par l'ANAH, créant ainsi une alternative partielle entre le parc HLM et celui des bailleurs privés dans un contexte dans lequel ces derniers sont presque exclusivement composés de personnes physiques dont le contrôle est difficile et dont les stratégies d'investissement et de gestion sont peu lisibles et difficiles à prévoir.

La réforme des acteurs et la montée du 1% logement

Viennent s'ajouter à ces deux volets une réforme, toujours en cours, des principaux opérateurs publics et parapublics du logement social, dont la principale modalité est le renforcement du pouvoir des représentants du monde de l'entreprise, via le 1% logement qui est marqué par une forte tendance centralisatrice avec le rôle central joué par l'UESL.

Le création de la Foncière logement en est une autre illustration, avec la perspective de constitution progressive d'un nouveau pôle de propriété locative non HLM, mais dans une logique de personne morale partenaire des politiques nationales et locales.

La réforme de la gouvernance des entreprises sociales pour l'habitat va aussi dans ce sens, en confiant aux actionnaires de ces entreprises un poids significatif dans les décisions stratégiques ; actionnaires dont il serait intéressant d'analyser les stratégies et les positionnements dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales.

Les réformes des statuts des offices et des sociétés de crédit immobilier vont compléter le tableau en donnant aux collectivités locales un poids supérieur dans leur gouvernance.

Notons enfin que la mise en place de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) contribue, par la structure de ses financements par son organisation, à donner aux acteurs du 1% un poids décisif dans la formulation des objectifs et des moyens d'action de la politique de rénovation urbaine.

Cet ensemble d'évolutions pose la question des modalités d'ancrage local des acteurs du 1% logement, généralement méconnus des collectivités territoriales et rarement présents, jusqu'à aujourd'hui, au sein des partenariats noués autour des politiques locales de l'habitat.

b. Le mouvement décentralisateur

Parallèlement à ce recul des moyens de pilotage local, les quinze dernières années sont marquées par la montée progressive de la responsabilité des collectivités territoriales en matière de politique de l'habitat.

Par les lois de décentralisation de 1982 et 1983, le législateur avait fait le choix de laisser entre les mains de l'Etat l'essentiel des décisions en matière de politiques du logement, tout en permettant aux communes, en plus de leur compétence d'urbanisme et de délivrance des

autorisations de construire (qui s'est révélée un puissant régulateur, voire un modérateur de la production de logement), d'élaborer, si elles le souhaitent, des programmes locaux de l'habitat (PLH), souvent réduits à de simples supports de négociation des dotations de l'Etat pour la production ou l'amélioration des logements locatifs sociaux. L'un des arguments majeurs de ce centralisme sectoriel était la crainte que l'émiettement de la structure communale conduise les élus à adopter des pratiques d'exclusion guidées par le souci d'une maîtrise du peuplement à des échelles hors de proportion avec les véritables enjeux du logement dans les agglomérations.

En parallèle, les aléas de la conjoncture sociale des années quatre-vingt ont remis en lumière avec violence la problématique du logement des personnes défavorisées. La loi Besson du 31 mai 1990, qui vise à mettre en œuvre le droit au logement, institue un nouveau registre de politiques de l'habitat, ciblé sur les ménages les plus en difficulté, et s'appuie sur une logique de contractualisation entre l'Etat et les conseils généraux, dont la loi de 1983 faisait les acteurs majeurs de l'action sociale. C'est la naissance et la généralisation des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des fonds de solidarité logement (FSL). La loi Besson et celles qui lui succéderont sur la thématique du logement des personnes défavorisées fait entrer les conseils généraux dans les questions d'habitat par la porte des politiques sociales orientées vers des publics cibles que les départements connaissent bien du fait des compétences acquises au cours de la décennie précédente.

Dans le même temps, le début des années quatre-vingt-dix est marqué par la coexistence d'une tendance forte à la territorialisation de l'encadrement des politiques locales par voie contractuelle (conférences communales et intercommunales du logement, conventions de mise en œuvre des PLH, volet habitat des contrats de ville...) et d'une méfiance persistante de l'Etat à l'égard des communes, qui le conduit à énoncer, dès la loi d'orientation pour la ville de juillet 1991, une obligation de produire des logements sociaux dans les villes qui en sont insuffisamment dotées. Dans ce contexte, l'obstacle majeur à la décentralisation des prises de décision est l'inadaptation de l'organisation administrative et politique du territoire aux enjeux de la question du logement, lesquels s'entendent aujourd'hui à la fois en termes de réponse aux besoins de la population (que chacun soit logé, et bien logé, quels que soient ses revenus) et de contribution du logement aux grands équilibres sociaux et urbains (la mixité sociale, la maîtrise de l'étalement urbain, la qualité de vie en ville,...). L'échelle communale, porteuse d'enjeux de proximité, ne peut répondre que très partiellement à ces défis. La région, ne le peut pas non plus, souvent trop éloignée des mécanismes de marché principalement perceptibles à l'échelle des aires urbaines et des polarités rurales.

La montée de l'intercommunalité, accélérée par la loi Chevènement de juillet 1999, modifie la donne et rend possible une nouvelle approche du partage des tâches entre les collectivités territoriales et l'Etat. La création d'une grande quantité d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant compétence pour l'élaboration de PLH modifie, au moins dans son principe, l'échelle d'élaboration et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Elle pose dans des termes rénovés les questions de solidarité intercommunale que sous-tendent les problématiques d'accueil des ménages défavorisés et de mixité sociale. Elles laissent souvent encore de côté, en revanche, l'autre échelle de solidarité, qui devrait lier les agglomérations à leur périphérie résidentielle.

La loi SRU de décembre 2000 accentue cette tendance en renforçant les PLH, qui entretiennent désormais une relation croisée de compatibilité avec les plans locaux

d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale. La disparition progressive des PLH communaux entérine la prise de position de l'échelle intercommunale dans l'échiquier des politiques de l'habitat. Rien n'est joué pour autant, notamment du fait du flou qui entoure l'articulation entre la pleine responsabilité des EPCI sur les PLH et la liberté laissée aux groupements de définir plus précisément l'intérêt communautaire en matière d'habitat. L'enjeu reste fort pour les communes dont le logement est l'un des outils majeurs de gestion du peuplement. A ce moment charnière, les véritables politiques communautaires de l'habitat restent rares. Il manquait à leur développement deux moteurs fondamentaux : la pleine légitimité démocratique (une élection au 2nd degré) et un puissant outil financier. Alors que le premier reste en l'état, le second est en partie apporté par la loi du 13 août 2004.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales d'août 2004 comporte un chapitre consacré au « logement social et à la construction »⁶. Outre le transfert complet de la charge des fonds de solidarité logement aux départements (article 65), la création d'un nouveau mode de conventionnement global du patrimoine HLM (article 63) et des dispositions importantes visant à accroître l'offre de logements pour les étudiants (article 66), ce chapitre modifie en profondeur le mode de programmation locale des aides à la pierre en introduisant le principe de la délégation des aides à la pierre aux EPCI compétents en matière d'habitat et, subsidiairement, aux conseils généraux.

Pour les EPCI, la délégation des aides à la pierre n'est donc qu'une étape supplémentaire dans le mouvement sans doute irréversible de la prise de responsabilité des agglomérations sur les politiques du logement social et de l'amélioration du parc privé, politiques qui ont vocation à s'inscrire dans la perspective plus large de leurs stratégies de développement territorial. Certaines dispositions de la loi d'engagement national pour le logement de juillet 2006 prolongent d'ailleurs cette tendance, notamment en matière de PLH et de gestion territorialisée des attributions de logements sociaux.

c. Le maintien de fortes initiatives de l'Etat

Le mouvement décentralisateur qui touche les outils territoriaux des politiques de l'habitat n'est cependant pas achevé. D'abord parce qu'il n'est encore, pour l'essentiel, qu'une délégation de compétence sans transfert réel ; ensuite parce qu'il est accompagné par un fort regain de velléités de l'Etat d'afficher des programmes physiques ambitieux dont le pilotage général reste entre ses mains.

Le programme national de rénovation urbaine (loi d'août 2003) illustre cette tendance, tout comme, avec des modalités différentes, la mise en œuvre du volet logement du plan de cohésion sociale (loi de janvier 2005). Dans un cas comme dans l'autre, l'Etat formule des objectifs quantitatifs très volontaristes qui mobilisent les financements et se déclinent ensuite au niveau local, soit sur la base d'une géographie prioritaire de projets (ANRU), soit à partir de l'application de clés de répartition par région, puis par EPCI et départements, maîtrisées par les services de l'Etat et dont les résultats s'imposent aux acteurs des négociations locales (plan de cohésion sociale).

*

⁶ Chapitre III, articles 60 à 68 de la loi.

Des trois dynamiques parallèles énoncées ci-dessus, seules les deux premières sont structurelles et probablement irréversibles, mais elles poursuivent leur mouvement et beaucoup reste à faire pour clarifier et stabiliser les rôles des différents acteurs de la dimension locale des politiques de l'habitat, d'autant que l'objet habitat ne constitue pas une compétence clairement délimitée et transférable en bloc à l'une ou l'autre des collectivités potentiellement concernées. La circulaire du ministère de l'Intérieur, en date du 13 juillet 2006, qui vise à aider les EPCI à définir l'intérêt communautaire en matière d'habitat illustre la difficulté d'une telle définition et démontre indirectement que l'on se trouve encore, en la matière, au milieu du gué. En effet, ce texte qui se présente comme une liste de dispositifs et de moyens d'actions ne contribue pas véritablement à la clarification des enjeux territoriaux des politiques de l'habitat.

2. UN RAPIDE ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DELEGATION DEBUT 2007

a. Trois constats généraux

Ces grandes lignes d'évolution étant tracées, force est de constater qu'elles s'appliquent dans un contexte de persistance de très forts contrastes entre les niveaux d'implication des collectivités territoriales potentiellement concernées. Ces contrastes peuvent se résumer en trois remarques⁷.

La première porte sur l'inégal développement de politiques locales de l'habitat entre les EPCI compétents. Pour certains d'entre eux, il s'agit d'un domaine nouveau, doté d'un haut degré de technicité et d'une forte sensibilité politique pouvant menacer l'équilibre précaire des relations entre l'EPCI et les communes qui le composent. Pour d'autres, au contraire, c'est un objet d'investissement communautaire déjà ancien et pour lequel la délégation de compétence se situe dans le droit fil de longues années de partenariat avec les services de l'Etat et les bailleurs sociaux. Pour les premiers, la définition de l'intérêt communautaire, l'élaboration d'un PLH et la réflexion sur la prise de délégation sont les étapes obligées d'un apprentissage qui passera aussi par une familiarisation avec les autres acteurs du système local de l'habitat ; au premier rang d'entre eux, les bailleurs sociaux. Pour les seconds c'est aussi un remaniement profond de la nature des relations avec les autres acteurs.

La deuxième remarque porte sur les départements, rendus par la loi acteurs potentiels directs de la distribution des aides à la pierre et agissant de ce fait dans un champ qui ne leur était généralement pas familier, d'autant qu'ils ne disposent pas d'outils de planification et de programmation similaires au PLH. Le plan départemental de l'habitat (PDH) introduit par la loi d'engagement national pour le logement, ne comble pas ce vide, puisqu'il s'agit d'une démarche beaucoup plus partenariale visant à une mise en cohérence, à l'échelle du département, des politiques de l'Etat, des EPCI et du conseil général. Beaucoup de départements ont cependant développé des politiques de l'habitat qui leur sont propres, notamment pour contribuer au développement des petites villes et des secteurs ruraux ou en lien avec leurs missions sociales et concernant des besoins spécifiques (vieillesse, handicap). Une étude menée conjointement par l'Assemblée des départements de France

⁷ Voir notamment sur ce sujet :

Delafosse Michel (2006) *La mise en œuvre de la décentralisation dans le domaine de l'habitat*, ADCF, AMGVF, CDC, 20 p ;

USH – Habitat & Territoires Conseil (2006) *Mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre. Synthèse*, 35 p.

(ADF) et l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) fait le point sur ces politiques et les aides qui leurs sont liées ; elle montre notamment les grandes disparités entre départements dans ce domaine⁸.

La situation particulière de l'Ile-de-France suggère la troisième remarque. Le législateur de 2004 ayant choisi de ne pas donner de statut spécifique à cette région en matière de délégation de compétence, l'agglomération parisienne se trouve lourdement handicapée par la faiblesse des dynamiques intercommunales qui la caractérise et par l'absence de gouvernance d'agglomération dans le domaine de l'habitat. Dans un tel contexte, les départements, notamment ceux de la petite couronne, auraient pu saisir l'opportunité qui se présentait à eux. Aucun ne l'a fait à ce jour (à l'exception de Paris et en 2007 les Hauts-de-Seine), pris dans d'âpres concurrences avec les villes ou certains EPCI ou réservés face à la responsabilité nouvelle.

b. Un point quantitatif début 2007

Dans ce contexte *a priori* difficile, il faut reconnaître que les premières années de mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre ont été marquées par de fortes aspirations de la part des collectivités visées.

Au premier janvier 2005, douze EPCI avaient signé une convention de délégation (cinq communautés urbaines et sept communautés d'agglomération), ainsi que quatre départements (dont Paris).

Un an plus tard, le mouvement s'est nettement accéléré, avec cinquante nouvelles signatures d'EPCI (six communautés urbaines, quarante et une communautés d'agglomération et trois communautés de communes) et seize départements. Un net ralentissement est observable au 1er janvier 2007. Il semble que quelques délégataires potentiels souhaitent tirer les leçons de la première vague avant de s'engager à leur tour.

Les délégations des aides à la pierre signées en 2005 et 2007

<i>Nature du délégataire</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>Total</i>
Communautés urbaines	5	6	1	12
Communautés d'agglomération	7	41	7	55
Communautés de communes		3	3	6
Total EPCI	12	50	11	73
Départements	4	16	5	25
Nombre total de conventions signées	16	66	16	98

Source : DGUHC

Dix-neuf régions sont concernées (il n'y a aucune convention de délégation en Corse, Limousin et Poitou-Charente).

Selon le rapport d'Alain Gest⁹ en 2006, c'était déjà 43,6% de l'enveloppe nationale d'aides au logement privé et 42,7% de l'enveloppe nationale d'aides au parc social qui était déléguée.

⁸ ADF – ANIL (2007) Les politiques de l'habitat des départements (à paraître)

⁹ Gest Alain (2006) *Rapport d'information sur la mise en œuvre de loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, Assemblée nationale, juin 2006

Selon les données de l'ADCF pour 2006, les collectivités délégataires couvraient près de 39% de la population de France métropolitaine (43% hors Ile-de-France), 67% de celle vivant dans une communauté d'agglomération et 96% de celle vivant dans une communauté urbaine (les trois communautés urbaines n'ayant pas signé de délégation sont les plus petites).

En 2006, trois refus explicites avaient été émis par les préfets de région : celui du département de la Gironde, celui de la Communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand et celui de la communauté d'agglomération de Châtelleraut.

Il est évidemment trop tôt pour dresser un véritable bilan de la mise en œuvre des délégations, mais le dispositif donne lieu à une attention soutenue de la part de la plupart des acteurs concernés. C'est ainsi que l'Etat a mis en place un site internet entièrement consacré au sujet et sur lequel il est possible de prendre connaissance de toute la documentation utile et du texte intégral de toutes les conventions signées : <http://www.dguhc-logement.fr/index2.html>

Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 a donné lieu à un premier rapport parlementaire sur sa mise en œuvre, le rapport Gest de juin 2006 qui fait le point, entre autres questions, sur les mesures qui concernent le logement.

L'Union sociale pour l'habitat a, de son côté, fait mener par Habitat et territoires conseil (HTC) d'abord une étude auprès de 50 élus locaux, puis une étude sur la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre à travers les exemples de six territoires contrastés (un département, deux communautés urbaines et trois communautés d'agglomération) ayant fait partie de la première vague de conventions. Cette étude est complétée et approfondie en 2007 auprès de neuf collectivités supplémentaires (trois départements, une communauté urbaine, quatre communautés d'agglomération, une communauté de communes).

Enfin, l'AMGVF, l'ADCF, les communautés urbaines de France et la Caisse des dépôts ont fait mener par Michel Delafosse une étude auprès de 10 collectivités délégataires.

Ces travaux sont cités dans la bibliographie annexée à la présente note.

DEUXIEME PARTIE

LES POINTS DE TENSION ET THEMES DE REFLEXION

Les premiers mois de la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre ont permis de mettre en relief les premières difficultés d'un exercice nouveau pour la plupart des acteurs concernés. Ces difficultés relèvent principalement de l'instabilité du positionnement de chacun des groupes d'acteurs impliqués.

En effet, le classique triptyque Etat / collectivités / opérateurs doit désormais fonctionner selon des modalités nouvelles régies par :

- Un rééquilibrage partiel des rapports de négociation au profit des collectivités territoriales et EPCI qui choisissent d'exercer la compétence déléguée sans pour autant que l'Etat renonce à toutes ses prérogatives ;
- L'hétérogénéité des situations locales (délégation ou pas, rôle des conseils généraux, état d'avancement de la formulation des politiques locales, etc.) ;
- La diversité des sources de financement
 - de l'Etat lui-même (ANAH, ANRU, enveloppe fongible),
 - des collectivités territoriales (de la commune à la région en passant, bien sûr, par les EPCI)
 - des autres financeurs et partenaires (1%, Caisse des dépôts et autres banques...)

Dans ce contexte sont apparus quelques points de tension et axes de réflexion relayés par les associations d'élus et l'USH.

Parmi ceux-ci, trois seront particulièrement développés et argumentés ici :

1. La question de la marge de manœuvre des collectivités délégataires face aux politiques de l'Etat (notamment le volet logement du plan de cohésion sociale et le programme de rénovation urbaine) qui continuent de se traduire par de fortes injonctions aux acteurs locaux et risquent d'interférer avec les enjeux et programmes qui émanent des territoires.
2. La persistance de certaines ambiguïtés génératrices de concurrences entre les différents niveaux de la possible délégation des aides à la pierre : grandes, moyennes et petites agglomérations, rôle des conseils généraux, rôle des services de l'Etat dans les arbitrages qui débouchent sur les conventions de délégation et position des organismes de logement social dans les systèmes d'acteurs locaux.
3. La mise en relief de la nécessité d'un pilotage clair des politiques locales visant à une meilleure lisibilité des prises de décisions et à une plus grande efficacité des circuits de financement, qui trouve des pistes de réponse dans la notion de chef de file et dans celle « d'autorité organisatrice » que revendiquent les EPCI.

1. QUELLE MARGE DE MANŒUVRE REELLE DES COLLECTIVITES DELEGATAIRES FACE A LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DES POLITIQUES DE L'ETAT ?

Les associations représentatives de tous les niveaux de collectivité potentiellement délégataires, comme l'USH insistent sur l'importance de la démarche qui débouche sur un programme local de l'habitat (PLH) et sur le rôle de ce document comme référence centrale de la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre¹⁰. Les départements partagent ce point de vue et ont milité avec insistance pour que la loi d'engagement national pour le logement crée un plan départemental de l'habitat dont le rôle serait complémentaire de celui des PLH, pour les départements délégataires. Le nouvel article L302-10 du CCH (art. 68 de la loi ENL) crée ce plan sans en faire un équivalent départemental des PLH, mais en lui donnant pour mission « d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département ».

Dans sa forme rénovée issue de la loi Chevènement, puis de la loi SRU et enfin de la délégation des aides à la pierre, le PLH est devenu l'outil majeur des politiques communautaires en matière d'habitat. Il relève de l'entière responsabilité de l'EPCI qui l'élabore et reflète, au moment de son approbation, l'aboutissement d'une triple démarche

- d'analyse des besoins en logement du territoire,
- de négociation d'objectifs politiques contractuels avec les communes qui composent la communauté concernée
- et de traduction de cette négociation en programmes d'action territorialisés.

De ce fait, là où la maturité de la réflexion locale sur l'habitat est la plus forte, le PLH reflète l'ambition de l'EPCI et la confiance que les communes placent en lui ; il contribue à une définition large de l'intérêt communautaire en matière de logement et s'appuie sur une contractualisation territorialisée avec les communes qui permet un partage des tâches clair.

Le niveau d'ambition propre à ce type de démarches, qui contribue souvent à hausser le degré de légitimité locale du niveau communautaire, les efforts accomplis localement pour les mener à bien, mais aussi le fait que l'Etat y ait participé et partage donc ces objectifs, justifient l'insistance des associations d'élus à en faire la référence première pour la fixation des objectifs conventionnels pour la délégation des aides à la pierre.

Les premières expériences issues de la mise en œuvre de la délégation suscitent sur ce plan à la fois des inquiétudes et des revendications formulées dans des termes identiques par toutes les collectivités concernées.

1. Les objectifs chiffrés du plan de cohésion sociale priment sur ceux des PLH

La déclinaison à l'échelle des agglomérations et des départements des objectifs quantitatifs du plan de cohésion sociale semble constituer, partout, la référence principale des services de l'Etat dans le cadre des négociations des conventions de délégation. Or, il semble que ce chiffrage conduise à des objectifs presque toujours différents de ceux issus des PLH, tant pour

¹⁰ Voir notamment à ce sujet le guide produit par l'UUSH sur les PLH : USH (2005) Le PLH : enjeux pour l'habitat social et rôle des organismes HLM, Les collections d'Actualités habitat, n°100

la production de logements sociaux que pour la mobilisation et l'amélioration du parc privé. Dans la plupart des cas, ces chiffres sont supérieurs à ceux issus des PLH et leur ventilation entre les différents « produits » est elle-même différente.

Ces écarts résultent logiquement de la confrontation de deux démarches de chiffrage radicalement opposées :

- Celle des PLH est ascendante ; elle vient des territoires et part d'une estimation conjointe des besoins et des capacités potentielles de production d'offre et d'amélioration de l'existant ;
- Celle du plan de cohésion sociale est descendante ; elle vient d'un chiffrage national distribué entre les préfetures des régions et réparti par celles-ci entre les collectivités potentiellement délégataires.

L'impact de ces différences de chiffrage dans les négociations locales est accentué par le fait que les objectifs des PLH sont tirés d'études publiées et de concertations publiques menées le plus souvent dans la transparence, alors que les chiffrages territorialisés de l'Etat sont menés selon des méthodes très hétérogènes et rarement explicitées. Cette opacité, souvent évoquée par les délégataires, nuit grandement à l'acceptation du résultat par les collectivités territoriales, en particulier pour ce qui concerne le parc privé.

La référence à la déclinaison locale du plan de cohésion sociale étant, semble-t-il, l'argumentaire principal des refus de signature de certaines conventions de délégation par l'Etat, il serait utile de faire une analyse systématique de ces cas de figure, afin de favoriser une meilleure compréhension réciproque et un meilleur travail d'argumentation en amont par les collectivités candidates à la délégation¹¹.

Ce serait l'occasion de s'assurer d'un accord en amont sur l'objet réel des conventions de délégation : s'agit-il de mener à bien des politiques locales concertées ou de mettre en œuvre localement le plan de cohésion sociale ? Si l'esprit et la lettre de la loi du 13 août 2004 incitent à retenir la première hypothèse, on constate parfois que les services de l'Etat penchent plutôt pour la seconde.

2. Le cloisonnement entre l'enveloppe déléguée et les financements de l'ANRU

De l'avis de toutes les associations, la rénovation urbaine constitue un des pans majeurs des politiques locales de l'habitat. De fait, les projets examinés et financés par l'ANRU sont, pour la plupart, produits à l'initiative des communes et doivent avoir donné lieu à une réflexion sur leur articulation avec la problématique globale de l'offre de logements sociaux sur le territoire.

Un premier décalage résulte de cette logique : entre le niveau institutionnel d'élaboration, souvent communal, et celui qui élabore les PLH, qui est désormais toujours communautaire. Le second résulte de la politique de l'ANRU qui encourage désormais, à juste titre, une reconstitution de l'offre de logements après démolition qui intègre des échelles plus larges (quartier, commune, agglomération). Cette politique interfère évidemment avec les politiques locales de production d'offre nouvelle dans les agglomérations et crée des concurrences

¹¹ Selon les cas, la délégation peut avoir été refusée à cause d'une programmation tirée du PLH inférieure à celle de la déclinaison du plan de cohésion sociale, dans d'autres sites, le refus est dû à un nombre de logements sociaux à construire jugé trop élevé par l'Etat.

inoportunes, notamment sur le foncier et en matière de capacité de production des entreprises de bâtiment.

Aucune association ne semble remettre en cause les principes fondateurs de la politique de l'ANRU fondée sur le financement global de projets urbains prioritaires à partir d'un guichet national. Elles intègrent toutes les composantes nécessaires d'un fonctionnement par projet localisé qui donne une place importante à des échelles plus fines que celles des agglomérations (le quartier et la commune notamment, mais aussi des échelles intermédiaires) Toutes s'inquiètent en revanche du maintien, dans cette logique de projet, de modalités de reconstitution de l'offre trop imperméables aux orientations issues des PLH.

En effet, le décalage peut être important entre les démarches de la rénovation urbaine (qui imposent notamment d'agir vite en se saisissant des opportunités pour favoriser le relogement) et celle des PLH, plus longues à mettre en œuvre et fondées, de fait, sur des temporalités différentes, mais avec des enjeux complémentaires, voire communs (résorber des déficits, opérer des rééquilibrages spatiaux, favoriser la mixité sociale...).

Dans ce cadre, les associations d'élus revendiquent le fait que les communautés soient plus systématiquement associées aux négociations des opérations de l'ANRU et que, lorsqu'il existe une délégation des aides à la pierre, le délégataire soit, au minimum, co-signataire des conventions.

Un pas supplémentaire serait franchi si les programmes menés dans le cadre de la reconstitution de l'offre démolie étaient intégrés dans un ensemble unique avec la production financée par l'enveloppe déléguée, évitant ainsi, notamment, une concurrence dangereuse sur les opportunités foncières, d'autant que le nombre d'opérateurs potentiellement mobilisés croît. Une telle intégration de l'ensemble de la production neuve permettrait une programmation globale plus efficace, replaçant ainsi les opérations de reconstitution dans une perspective à moyen et long terme au lieu de les confiner, comme c'est actuellement le cas, dans leur rôle de compensation des démolitions, au risque de manquer l'objectif du rééquilibrage territorial¹².

3. Un rôle accru pour les comités régionaux de l'habitat (CRH)

On le voit, sans remettre en cause les principes et les modes d'organisation de l'intervention de l'Etat (que ce soit le plan de cohésion sociale ou le programme de rénovation urbaine), les associations d'élus et l'USH insistent sur la nécessité d'une meilleure coordination de ces politiques avec celles des collectivités territoriales, principalement portées par les PLH.

Au-delà d'éventuelles tentations centralisatrices qui persisteraient dans les services centraux et le ministère chargé du logement, on peut penser qu'une part majoritaire des difficultés rencontrées sur le terrain tient au caractère inabouti de l'apprentissage de la concertation locale par certains services déconcentrés de l'Etat.

Les CRH, créés par le loi du 13 août 2004, pourraient jouer un rôle important dans ce processus d'apprentissage puisqu'ils ont le mérite de réunir tous les acteurs concernés à une échelle régionale qui permet de disposer d'une bonne visibilité des différents

¹² L'étude menée par HTC pour l'USH montre par exemple, que Grenoble-Alpes-Métropole intègre les opérations de reconstitution de l'offre à l'ordre du jour du comité des financeurs, ce qui constitue un premier pas dans le sens d'une telle intégration.

enjeux sectoriels, institutionnels et territoriaux. C'est dans ce cadre que l'on peut envisager à la fois des échanges dans la transparence sur les méthodes de travail des uns et des autres (notamment sur la fixation des objectifs de production) et une concertation ouverte entre les différents acteurs de la délégation des aides : Etat, collectivités territoriales et opérateurs. Cela suppose que l'Etat s'efforce de faire jouer un rôle à ces CRH au-delà de celui de chambre d'enregistrement ou de tour de table sans conséquence.

En amont de la mise en œuvre sur site, le travail des CRH pourrait en faire les lieux de l'apprentissage collectif de nouvelles modalités de travail en commun autour d'une acception renouvelée et explicitement partenariale des politiques locales de l'habitat. Il faudrait pour cela que les CRH ne soient pas perçus par certains acteurs locaux comme trop éloignés du terrain et qu'ils ne donnent pas l'impression d'un verrouillage du dispositif par les services de l'Etat.

Quelques points de débat soulevés lors du séminaire du 25 mai 2007

-1-

Un mouvement décentralisateur en marche, mais le souhait d'éviter une « défausse » de l'Etat

Dans l'esprit de la plupart des participants à la journée, le mouvement décentralisateur est en cours et aboutira, à un terme encore incertain, à une prise en charge totale de la responsabilité des politiques locales de l'habitat par les agglomérations.

Cela pose d'abord la question de la légitimité politique des EPCI et celle de l'élection de leur exécutif au suffrage universel, mais aussi celle du rôle que doit continuer de jouer l'Etat sans se défaire dans un domaine où il doit continuer de garantir à la fois le droit au logement et l'équité territoriale.

Dans l'état actuel du système de décision et des financements, on ne peut que constater la dissymétrie persistante entre les deux principaux signataires des conventions de délégation. Celui qui détient la capacité de fixer les normes (l'Etat), n'est évidemment pas à égalité avec les autres contractants.

Le rôle central du PLH...

Pour évoquer la marge de manœuvre des collectivités, les représentants des EPCI soulignent tous le rôle central joué par le PLH, présenté comme « constitutif » de la compétence des agglomérations.

C'est aussi un outil de négociation avec l'Etat (notamment pour le mettre en cohérence avec le plan de cohésion sociale) et de mise en place de relations de travail claires avec les communes membres des EPCI.

C'est également un moyen d'intégrer une politique de rénovation urbaine conçue à l'échelle des agglomérations

...mais sa reconnaissance n'est pas suffisante et on assiste à d'importants mouvements contraires.

Chacun souligne que ce rôle intégrateur reste très mal reconnu par l'ANRU (même si la politique locale de rénovation urbaine est incorporée au PLH, la convention de délégation n'intègre jamais les opérations financées par l'ANRU) et certains déplorent que, globalement, les marges de manœuvre des collectivités tendent à baisser, malgré la délégation des aides à la pierre.

L'application du plan de cohésion sociale parfois éloignée des orientations du PLH, dont les modalités de mise en œuvre varient sensiblement selon les régions (on évoque « l'arbitraire des préfets »), le conventionnement sans travaux qui n'est pas contingenté, la politique d'emploi du 1% insuffisamment négociée au plan local en sont quelques exemples évoqués par les participants.

Les politiques locales de l'habitat n'agissent cependant pas qu'à la marge. Là où elles sont engagées de longue date et où des relations de confiance sont établies entre les partenaires et fondées sur un PLH ambitieux, elle peuvent constituer un moteur important face au marché du logement et à l'application « aveugle au territoire » des aides non contingentées.

Les lacunes des CRH

Tous ont également souligné l'expérience négative qu'ils retirent des débuts des CRH (toutes les régions n'étant pas représentées, il faut cependant être prudent dans la généralisation de ce constat).

Là où ils sont en place, les CRH apparaissent souvent comme des outils trop exclusifs de l'Etat dont le représentant vient exprimer ses choix sans tenir compte des avis des autres institutions présentes, ni prendre toujours soin de s'assurer que tous les membres de droit des CRH ont les moyens de participer à ses réunions (faute de moyens prévus pour les frais de déplacements).

De ce fait, les CRH ne semblent pas jouer le rôle qu'en attendaient les délégataires et le Mouvement Hlm au début du processus. Au minimum ils doivent être dotés de moyens de fonctionnement, et pouvoir constituer des commissions thématiques ou territoriales où peut se faire un vrai travail.

2. LES NIVEAUX DE DELEGATION ET LA COOPERATION ENTRE LES ACTEURS. COMPLEMENTARITE, SUBSIDIARITE OU CONCURRENCE ?

Dans sa version d'origine, le projet de loi sur les responsabilités locales prévoyait que seuls les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants pouvaient envisager de prendre la délégation de compétence, donnant aux départements l'assurance d'exercer leur responsabilité à titre subsidiaire sur le reste du territoire. La disparition de cette notion de seuil dans le texte final a bousculé l'équilibre de la loi, introduisant une sorte de compétition entre les départements et les EPCI de taille moyenne qui réfléchissent à l'opportunité d'une prise de délégation.

La géographie complexe de la délégation des aides à la pierre ne se réduit cependant pas à la question du partage de tâches entre les agglomérations et les départements, elle se caractérise aussi par la grande hétérogénéité des situations des EPCI et de l'état d'avancement de leur réflexion sur l'habitat.

De plus, ces transformations des niveaux de responsabilité sur les politiques locales de l'habitat posent la question du changement de position des organismes de logement social dans les dispositifs locaux. Elles mettent en relief à la fois l'importance de leur rôle local et la fréquente méconnaissance réciproque des enjeux des collectivités territoriales et des organismes, suscitant par là des interrogations sur l'organisation de leur partenariat local.

a. Quel partage des rôles (et quelles coopérations) entre les agglomérations et les départements ?

Dans les premiers temps de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004, la plupart des acteurs et des observateurs des politiques locales de l'habitat s'accordaient à penser que les départements seraient peu nombreux à souhaiter s'engager dans la délégation des aides à la pierre. L'Assemblée des départements de France (ADF) partageait d'ailleurs ce pronostic. Deux facteurs complémentaires permettent de l'expliquer.

Le refus du législateur de faire figurer dans la loi un seuil de taille d'agglomération a eu pour conséquence de placer les départements dans une situation difficile, dans la mesure où, pour eux, le territoire de mise en œuvre de la compétence se trouve sous la « menace » constante d'une réduction si tel ou tel EPCI se montre intéressé par la prise de délégation. Le terme de « peau de chagrin », parfois utilisé pour qualifier cette situation, en dit long sur la perception du problème.

Par ailleurs, les conseils généraux se montrent facilement réservés face aux transferts et délégations pour lesquels ils craignent souvent de ne pas disposer de tous les moyens nécessaires à l'exercice des compétences nouvelles qu'ils signifient, d'autant qu'ils sont concernés par des transferts particulièrement lourds par ailleurs.

L'intérêt finalement assez important marqué par les départements au cours des premières années de mise en œuvre de la loi (25 conseils généraux ont déjà pris la délégation, une dizaine d'autres y travaillent pour un proche avenir) a donc causé quelques étonnements, mais surtout révélé une implication réelle et ancienne de nombreux départements dans le domaine de l'habitat. Ceux-ci avancent généralement sans ambition de jouer un rôle de chef de file local, mais en souhaitant profiter de la démarche de délégation pour mieux affirmer cet

engagement et le prolonger, notamment dans les territoires non couverts par les grandes agglomérations.

Par ailleurs, l'implication des conseils généraux dans de nombreuses politiques sectorielles ciblées sur des publics qui sont eux-mêmes au cœur des politiques sociales du logement (handicap, vieillissement, jeunes travailleurs...), les conduit à entretenir de longue date des partenariats sur ce thème avec les autres niveaux de collectivités territoriales.

L'entrée des départements dans le champ du logement n'est pas une nouveauté. En effet, la loi Besson du 31 mai 1990 avait pris acte des conséquences, dans le domaine de l'habitat, des compétences des conseils généraux dans le domaine de l'action sociale.

Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et les fonds de solidarité logement (FSL) sont les principales modalités d'action de ce registre d'activité ; le transfert total du FSL dans le cadre de la loi du 13 août 2004 le confirme si c'était nécessaire. Il s'agit toutefois là du domaine d'action publique très spécifique de l'action sociale, loin de celui de la programmation des aides à la pierre qui suppose le développement d'une expertise du territoire et d'une connaissance des besoins au-delà de ceux des personnes les plus défavorisées. Ces pré-requis, qui débouchent dans les agglomérations sur l'élaboration d'un PLH, sont rarement présents dans les départements. A ce titre, le choix du législateur de ne pas instaurer, dans la loi d'août 2004, la notion de programme départemental de l'habitat, souligne le statut particulier des conseils généraux, impliqués mais non moteurs (le plan départemental de l'habitat créé par la loi d'engagement national pour le logement relève d'un autre registre de démarche).

Malgré cette présence en retrait, beaucoup de départements avaient développé, ces dernières années, des actions ciblées sur le domaine du logement en apportant des compléments de financement à des secteurs qui leur étaient apparus comme stratégiques. C'est souvent le cas, par exemple, pour accompagner le réinvestissement privé dans les secteurs ruraux ou pour contribuer à orienter vers tel ou tel territoire la production de logements sociaux. Ces aides étaient jusqu'à présent mal connues et la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre a conduit l'ADF à mener, avec l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), une importante étude sur les actions financières des départements en matière d'habitat. Ses résultats seront diffusés au début de 2007.

Cette position particulière des départements dans le système territorial de l'habitat pouvait conduire à considérer que quatre types de situations pouvaient émerger de la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre :

- Des situations de concurrence avec les agglomérations là où plusieurs d'entre-elles seraient susceptibles de prendre la main, faisant ainsi peser le risque d'une réduction non souhaitée du territoire au sein duquel le conseil général exercerait ses compétences
- Des situations de partage clair entre une ou deux agglomérations et le reste du territoire,
- Des situations dans lesquelles, compte tenu de sa configuration spécifique, un département pourrait apparaître comme chef de file sur l'ensemble de son territoire. Ce dernier cas de figure pouvant relever de deux conditions extrêmes : celle des départements très ruraux et celle des plus urbains, notamment en première couronne francilienne.
- Des départements à forte armature urbaine et dans lesquels existent de fortes dynamiques intercommunales qui réduise le potentiel d'action des conseils généraux et les conduisent à ne pas souhaiter s'impliquer.

De fait les quatre situations peuvent être observées dans des proportions diverses.

- La première peut donner lieu à des moments conflictuels (cas, dans les premiers temps, des Pyrénées-Atlantiques avec la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz) et à la mise au point de conventions de partenariat entre les communautés et le département (cas de l'Indre-et-Loire).
- La seconde est le cas de figure le plus courant ; elle se met en place dans les départements ayant les plus longues traditions d'action sur l'habitat (Doubs, Ille-et-Vilaine, Haut Rhin et Bas Rhin par exemple).
- La troisième se vérifie dans quelques rares départements ruraux, mais peine encore à se concrétiser dans les plus urbains de l'Ile-de-France (à l'exception de Paris et des Hauts-de-Seine).
- Quant à la quatrième, elle s'observe bien dans le Nord où huit communautés ont pris la délégation et le Rhône où le Grand Lyon réduit la part du département à un territoire trop limité. Dans un cas comme dans l'autre, les conseils généraux se sont abstenus de s'impliquer.

La création du plan départemental de l'habitat (PDH)¹³ par l'article 68 de la loi d'engagement national pour le logement vient clarifier la position du département dans le système en insistant sur l'objectif de mise en cohérence des différentes politiques de l'habitat menées dans le département et en différenciant les territoires couverts par un programme local de l'habitat de ceux qui ne le sont pas. Le PDH responsabilise ainsi tous les EPCI ayant élaboré un PLH (avec ou sans délégation des aides) et peut d'ailleurs conduire beaucoup de communautés d'agglomération ou de communes à se lancer dans la démarche.

b. Les agglomérations : une certaine hétérogénéité de situations

Une typologie des délégataires

Les agglomérations regroupées au sein d'EPCI à fiscalité propre sont la cible principale du mécanisme de délégation des aides à la pierre. Les premiers mois d'application de la loi ont mis en évidence une certaine hétérogénéité des situations, bien décrite dans l'étude menée par Michel Delafosse pour l'ADCF, l'AMGVF et la Caisse des dépôts à la fin de l'année 2005¹⁴.

Celle-ci dégage ce que l'auteur appelle « trois niveaux de responsabilité » :

- Celui de la « pleine responsabilité assumée par le nouveau pilote », qui s'illustre avec les agglomérations ayant déjà un passé important dans le domaine de l'habitat et pour lesquelles la délégation des aides ne constitue qu'une « reconnaissance officielle du rôle déjà joué par l'agglomération ».
- Celui d'une « nouvelle responsabilité appropriée par un pilote qui s'affirme », par laquelle une agglomération qui ne dispose pas d'une forte antériorité sur la question de l'habitat, profite des nouveaux outils pour s'y impliquer fortement, même si elle ne dispose pas encore de toutes les dimensions propres à un vrai pilotage d'agglomération : « manque d'outils suffisants, rapports difficiles avec la ville-centre, objectifs peu territorialisés... ».
- Celui des « responsabilités qui se cherchent » dans lesquelles la décision de demander la délégation a été prise rapidement et « avec un délai de négociation bref », sans que les

¹³ On observe le soin du législateur de ne pas assimiler ce document aux PLH en employant le terme « Plan » et non celui de « Programme ».

¹⁴ Delafosse Michel (2006) *La mise en œuvre de la décentralisation dans le domaine de l'habitat*, ADCF, AMGVF, CDC, 20 p ;

acteurs principaux de la démarche (EPCI et services de l'Etat) en aient toujours pesé les conséquences. Il s'agit aussi parfois d'attitudes défensives à l'égard d'un conseil général.

Les associations d'élus, reflet de la diversité des agglomérations

Ce sont sans doute les communautés urbaines (ACUF) qui présentent les situations les plus homogènes, même si de nombreuses différences existent entre, par exemple, Lyon, Marseille et Bordeaux, mais on observe d'une part que presque toutes ont choisi de prendre la main sur la délégation des aides (seules les trois plus petites : Alençon, Cherbourg et Le Creusot ne l'ont pas fait) et d'autre part, qu'elles disposent d'un outillage local important (agences d'urbanisme, services internes étoffés, PLH de deuxième ou troisième génération...) et d'une habitude du partenariat avec les acteurs de l'habitat (notamment les bailleurs sociaux).

Pour les grandes villes associées dans l'AMGVF, la situation est plus hétérogène. L'AMGVF s'est montrée particulièrement dynamique pour appuyer la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre en s'associant à toutes les démarches partenariales avec les deux autres associations et à celles menées à l'initiative de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ; elle a aussi rédigé un livre blanc sur le rôle des agglomérations dans les politiques locales de l'habitat¹⁵. Elle représente à la fois des communautés (urbaines et d'agglomération) et des villes-centres, ce qui se traduit par quelques ambiguïtés dans son soutien aux intercommunalités. De plus, pris individuellement, chacun de ses membres peut être rattachés à l'un ou l'autre des trois groupes de la typologie élaborée par Michel Delafosse, sans compter ceux qui n'ont pas encore souscrit à la délégation (18 des 45 communautés membres de l'AMGVF n'ont pas signé de convention de délégation, 21 des 49 villes membres n'appartiennent pas à un EPCI délégataire).

L'ADCF, dont l'objet même est la défense de l'intercommunalité, est évidemment en première ligne dans le dispositif, même si la majorité des communautés qu'elle défend (les près de 2 400 communautés de communes) ne sont pas les plus directement concernées¹⁶. Pour l'ADCF, la question revêt donc deux dimensions complémentaires :

- Celle de la délégation des aides en tant que telle, principalement tournée vers les communautés d'agglomération et les plus grosses communautés de communes qui font le choix de se doter de la compétence « politique du logement et du cadre de vie ». Dans ce cas, les positions de l'association sont très proches de celles exprimées par les grandes villes et les communautés urbaines qui se rejoignent d'ailleurs fréquemment pour énoncer des plateformes communes sur la question ;
- Celle de la montée de la préoccupation des autres communautés pour la question de l'habitat, qui ne s'énonce pas en termes de délégation des aides à la pierre (elles n'en ont généralement pas les moyens d'ingénierie et les quantités à programmer ne le justifient pas), mais pour laquelle les EPCI s'engagent dans des démarches de construction d'une politique locale de l'habitat¹⁷. Plus de 68% des communautés de communes ont en effet

¹⁵ AMG VF (2006), *Du droit au logement à la politique locale de l'habitat. Vers de nouvelles responsabilités pour l'agglomération. Le livre blanc des maires de grandes villes*. Edité par l'AMGVF et Le Courrier des maires et des élus locaux, 80 p.

¹⁶ Voir à ce sujet le rapport de l'observatoire de l'ADCF : ADCF (2007) *Compétences statutaires et action intercommunale*, janvier 2007, 28 p.

¹⁷ C'est dans cet esprit que l'ADCF s'est engagée au printemps de 2006 dans une étude sur les politiques de l'habitat des communautés de communes de plus de 10 000 habitants. Ses résultats seront disponibles en 2007.

inscrit la compétence logement dans leurs statuts, mais la mise en place de ces politiques reste très progressive. La plupart d'entre elles s'engagent dans l'élaboration d'un PLH.

Pour beaucoup, ces communautés sont situées dans des espaces périurbains placés sous la forte influence d'agglomérations de plus grande taille, dont certaines ont souscrit à la délégation des aides à la pierre et développent des politiques qui rejaillissent sur les territoires périphériques. Celles-ci suscitent une volonté de maîtrise des dynamiques sociales et démographiques induites par les villes voisines.

Pour d'autres, il s'agit d'agglomérations de taille moyenne inscrites dans l'espace rural et qui y jouent un rôle moteur en termes de vie économique, commerciale et de services. Elles sont lancées alors dans des dynamiques d'interaction avec leur périphérie et insèrent la question de l'habitat au sein d'une approche transversale de développement local, voire d'aménagement du territoire.

Dans tous les cas, la création du plan départemental de l'habitat, qui vise à la mise en cohérence des politiques locales, devrait inciter ces communautés de communes à prendre position et à élaborer leurs propres PLH, lesquels peuvent aussi servir de base de négociation avec les départements et les agglomérations de plus grande taille qui ont pris, ou souhaitent prendre, la compétence déléguée des aides à la pierre.

c. La position des bailleurs sociaux dans les systèmes locaux

Dans ce contexte complexe de réforme structurelle inachevée des systèmes d'acteurs locaux sur la question de l'habitat, la position des organismes de logement social est également en jeu, d'autant que les réformes de statut des ESH, des offices, des coopératives¹⁸ et des SACI¹⁹ contribuent à renforcer leurs liens avec les territoires et les collectivités territoriales.

D'une « triple relation bilatérale » à une relation triangulaire

Dans leur fonctionnement actuel, les systèmes locaux des politiques de l'habitat reposent sur un ensemble complexe de relations avec l'Etat (tutelle et financeur), les collectivités territoriales et les organismes de logement social. Il s'agit encore, dans la plupart des cas, d'une « triple relation bilatérale » entre l'Etat et les bailleurs, entre ces derniers et les collectivités territoriales et entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ces binômes sont rendus encore plus complexes par la pluralité des collectivités territoriales engagées. En effet, la délégation des aides à la pierre place les organismes d'HLM face à des délégataires de deux types (EPCI et départements), sans totalement effacer leurs relations anciennes et toujours d'actualité avec les communes, notamment en matière de réservation et d'attribution des logements.

La mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre doit mener, à terme, à transformer ces duos en une nouvelle relation triangulaire, dans la mesure où la négociation des financements se fait désormais avec les EPCI et départements délégataires sans pour autant que les relations

¹⁸ Création par la loi du 1^{er} août 2003 des Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) HLM. Décret du 14 octobre 2004.

¹⁹ Les sociétés anonymes de crédit immobilier deviennent des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'accession à la propriété (SACICAP). Ces sociétés doivent désormais comporter parmi leurs collègues d'associés un collègue de collectivités locales et un collègue d'HLM.

avec l'Etat soient rompues, notamment dans le cadre du conventionnement global, des plans stratégiques de patrimoine et des contrats d'objectif du plan de cohésion sociale. Cette transformation est particulièrement souhaitée par les organismes de logement social.

En effet, placés au cœur de ce système, les organismes souhaitent aller vers une clarification du partage des responsabilités entre l'Etat et les délégataires, dans un contexte dans lequel les politiques centralisées de l'Etat contribuent à brouiller les cartes (plan de cohésion sociale, rénovation urbaine) et à mettre les bailleurs sociaux en porte à faux dans leurs relations avec les collectivités territoriales. La mise en oeuvre du conventionnement global pourrait d'ailleurs ajouter un niveau supplémentaire d'ambiguïté pour ces dernières qui ne seront consultées que si elles sont délégataires des aides à la pierre. Ce nouveau cadre contractuel entre l'Etat et les organismes accentue donc le risque que les collectivités territoriales aient l'impression d'être exclues d'une partie d'un jeu qui se jouerait sans elles et bouclerait, soit en amont des politiques locales, soit dans un cadre principalement bilatéral, l'essentiel des modalités de fonctionnement du logement social.

Par ailleurs le système d'acteurs locaux est complexifié pour les grands offices départementaux et les ESH qui exercent leurs activités dans plusieurs agglomérations, par la multiplication des partenariats locaux et la diversité nouvelle des règles du jeu qui conditionnent les financements : modulation des plafonds, condition d'attribution des aides, règles liées aux politiques environnementales des collectivités, mise en concurrence des organismes Hlm, intervention croissante du secteur privé aidé, etc. Cette diversité, qui existait déjà, mais dans une moindre mesure, pour les organismes interdépartementaux ou nationaux, a des implications fortes d'organisation et de management de projet ainsi que de politique patrimoniale. On voit, par exemple, comment un OPAC départemental comme celui du Nord (Partenord Habitat) a pu passer d'un partenariat tripartite avec les services de l'Etat et le département sur la base de règles du jeu homogènes, à un système dans lequel il a désormais huit interlocuteurs (les six agglomérations délégataires du département et les deux précédents) dont chacun a énoncé ses propres règles (consistance des opérations, politique de peuplement, attitude face à la vente aux occupants, etc.) et ses propres façons de travailler avec les bailleurs. Cette complexité, qui conduit les organismes de grande taille à adapter leur gestion à la diversité des configurations territoriales, peut les inciter à repenser leurs politiques de gestion décentralisée et à développer des structures territorialisées plus étoffées que par le passé.

Enfin, l'intérêt croissant de tous les niveaux de collectivités territoriales pour les politiques de l'habitat conduit de plus en plus souvent à une multiplication d'interlocuteurs en position de décideurs publics sur un même territoire. C'est ainsi, par exemple, que le financement d'une opération neuve peut mobiliser de façon cumulée la région, le département et un EPCI, voire une commune, ce qui suppose une ingénierie de montage de plus en plus complexe. Cette question renvoie aux notions de « chef de file » et « d'autorité organisatrice » qui seront évoquées plus loin dans cette note.

De nouvelles règles du jeu dans les partenariats avec les collectivités territoriales

Par ailleurs, le monde du logement social connaît de profondes réformes de gouvernance qui contribuent aussi à modifier les positions des organismes dans le paysage des acteurs locaux.

La réforme des entreprises sociales de l'habitat (ESH) consolide leur actionnariat et place plus clairement que par le passé ces organismes dans des logiques d'actionnaires au service des

institutions qui les gouvernent (notamment le 1% logement, mais aussi des groupes industriels ou financiers), sans renier pour autant une vocation sociale garantie par la réglementation et leurs statuts. L'entrée des collectivités territoriales dans l'actionnariat des ESH permet à ces dernières, lorsqu'elles n'étaient pas déjà l'actionnaire majoritaire (un peu moins d'une ESH sur dix a pour actionnaire majoritaire une collectivité territoriale), de disposer d'un regard sur leur fonctionnement, sans pour autant influencer de façon significative sur leur gouvernance.

La situation des offices est évidemment différente puisque les collectivités territoriales sont leur interlocuteur naturel, mais la réforme de leurs statuts qui vient d'être adoptée et la montée de l'intercommunalité changent la donne. Le point commun des deux évolutions est de donner un poids encore supérieur aux collectivités territoriales dans la gouvernance des offices. Celles-ci devraient en faire, plus encore que par le passé, l'outil principal de la mise en œuvre de leur politique locale de l'habitat dans le domaine du logement social. La réforme devrait également contribuer à amplifier le mouvement de mise en cohérence des territoires des offices avec ceux de la décision politique locale. La transformation des offices communaux en offices communautaires devrait s'accélérer, même si dans certains cas elle se traduit par de douloureuses opérations de fusion.

Mentionnons enfin la transformation des SACI en SACICAP, dont l'une des modalités est la création en leur sein d'un collège d'élus et d'un collège d'organismes d'HLM.

Un tel contexte de modification de la gouvernance des organismes de logement social devrait également conduire à modifier le regard des collectivités délégataires sur ces partenaires des politiques locales de l'habitat. Trois registres de conséquences sont à prévoir.

- D'abord, un développement de la concurrence entre les organismes, voire sa mise en œuvre par les collectivités locales, qui peut s'avérer stimulante, mais justifie, de leur part, des inquiétudes sur la nature des règles qui présideront aux choix des délégataires (il suggère l'élaboration d'un cahier des charges global pour assurer une meilleure transparence des procédures) ;
- Ensuite, sans doute, un intérêt accru des délégataires pour le fonctionnement interne et les politiques de gestion des organismes, qui peut entraîner, dans leur fonctionnement, quelques frictions entre les enjeux socio-territoriaux des collectivités et les stratégies patrimoniales des organismes (notamment les grands ESH et les offices départementaux) ;
- Enfin, dans une perspective plus positive, l'apprentissage des modes de fonctionnement respectifs et l'habitude de partenariat entre les collectivités et les bailleurs autour des politiques de l'habitat, pourraient mener au développement de pratiques contractuelles auxquelles serait associé l'Etat (l'USH parle de « contrats de territoire pour l'habitat » tripartites et de contrats particuliers entre les délégataires et les organismes, portant aussi bien sur le développement du parc que sur la qualité du service ou la mixité sociale...).

Afin que ces transformations débouchent sur des logiques vertueuses, il est nécessaire que les relations entre les collectivités locales et les organismes de logement social soient, plus encore qu'aujourd'hui, marquées par la confiance. A ce titre, chacune des deux parties exige aujourd'hui une plus grande transparence sur les enjeux et les modes d'action de l'autre.

Du point de vue des élus, il devient nécessaire de disposer d'une information plus claire sur les stratégies patrimoniales des bailleurs, lesquelles, notamment dans le cadre des plans stratégiques de patrimoine (PSP), reflètent à la fois le diagnostic que chaque organisme fait de la diversité de son parc et les politiques qu'il entend y appliquer à moyen terme. Ces orientations s'inscrivent évidemment dans les territoires (notamment lorsqu'il s'agit de mettre

en relief la plus ou moins grande attractivité des groupes immobiliers) sans que ceux-ci en soient la porte d'entrée principale. Les PSP dessinent aussi les grandes lignes de stratégies de développement de chaque organisme et interagissent, à ce titre, avec les politiques locales de mobilisation des aides à la pierre. On comprend bien, dès lors, le souci des collectivités locales de disposer d'une information claire sur le contenu de ces démarches ainsi que les recommandations de l'USH d'introduire plus explicitement la dimension territoriale dans les PSP. De mêmes soucis de transparence portent sur les données financières des organismes et du montage des opérations, ainsi que sur l'occupation sociale du parc ou les attributions. Dans tous les cas, les circuits de diffusion de l'information continuent de poser problème²⁰ et renvoient à la problématique des relations triangulaires évoquée plus haut.

L'introduction du conventionnement global de patrimoine²¹ peut être l'occasion de cette clarification, même si la loi met l'Etat au premier rang de la négociation avec les organismes. La possibilité ouverte d'une signature des conventions par les EPCI et départements délégataires ouvre la voie à leur association, dès l'amont, à la formulation des politiques d'organisme et à leur contractualisation. L'USH et les associations d'élus engagent d'ailleurs en 2007 un travail commun sur ce thème.

Pour les bailleurs, le souci de transparence repose essentiellement sur les règles du jeu de la mise en concurrence par les collectivités territoriales.

L'instauration d'une meilleure confiance entre les deux parties permettrait sans doute d'améliorer la connaissance qu'ont les collectivités des domaines d'intervention des organismes de logement social. En effet, un certain nombre d'ambiguïtés persistent en la matière, illustrées par les terminologies souvent réductrices que les collectivités emploient pour désigner les organismes et leurs fonctions : « gestionnaires », « maîtres d'ouvrage », « prestataires », « logiques patrimoniales des bailleurs vs logiques territoriales des collectivités », etc.

De leur côté, les instances représentatives du logement social peuvent parfois donner l'impression de revendiquer une place dans les partenariats équivalente à celle des décideurs publics que sont l'Etat et les collectivités territoriales. Cette crainte de l'intrusion des organismes de logement social dans la décision publique semble réelle chez les associations d'élus et parfois dans les agglomérations ou les départements. Elle justifie sans doute une clarification de la position que souhaitent occuper les acteurs du logement social dans les dynamiques locales, sans volonté d'intrusion, en se plaçant en amont de la décision dans le tour de table des PLH et dans sa mise en œuvre, comme opérateurs, parmi d'autres, de la politique locale de l'habitat.

La nécessité d'un travail collectif des organismes de logement social

Quelles que soient les modalités techniques de mise en œuvre des partenariats locaux, les organismes de logement social sont confrontés au défi de construire un point de vue collectif, condition essentielle s'ils veulent peser dans le milieu local.

Il s'agit donc pour eux de s'attacher à différencier clairement ce qui relève des logiques individuelles d'organismes (au sens de l'entreprise, de l'intérêt de ses actionnaires, de la

²⁰ Chacun des domaines évoqués ici donne bien lieu à une transmission d'information obligatoire, vers l'Etat ou la Caisse des dépôts, mais pas vers les collectivités territoriales.

²¹ Articles L 445-1 à 8 du CCH et décret n° 2007-316 du 8 mars 2007.

préservation et de la valorisation de son patrimoine, sans parler du plus élémentaire équilibre financier) de ce qui peut constituer un socle collectif à mettre en valeur dans le cadre partenarial des politiques locales de l'habitat.

Cela pose notamment la question des moyens de représentation des organismes dans les tours de table de ces politiques, particulièrement dans les agglomérations ou départements où ils sont nombreux.

S'il s'agit bien d'une relation triangulaire, il faut que le côté du logement social soit aussi unitaire que la collectivité locale délégataire ou l'Etat. Il en va de la garantie, pour les deux autres parties, du caractère véritablement territorial du point de vue porté par les organismes (et non de l'approche plus patrimoniale que pourrait défendre chacun d'entre eux pris individuellement). Les associations régionales d'HLM sont conduites à jouer un rôle en la matière dans la mesure où elles parviennent à construire, avec les organismes implantés dans chaque territoire, un minimum de discours commun à porter dans les négociations locales. Si cette condition essentielle et difficile est remplie, l'enjeu pour les associations régionales sera de renforcer leur capacité de présence dans le plus grand nombre de partenariats locaux.

Au-delà des modes de représentation, un des enjeux de la territorialisation, du point de vue des bailleurs sociaux, est leur capacité à énoncer collectivement des lignes stratégiques pour l'avenir de leur patrimoine, ce qui suppose le développement d'un travail inter-organismes de consolidation des plans de patrimoine, dont les opérations de rénovation urbaine ont parfois constitué des prémisses.

Finalement, on voit bien l'ampleur des enjeux pour les organismes de logement social s'ils veulent être mieux reconnus comme acteurs de la construction des politiques locales de l'habitat et non seulement comme opérateurs, parmi d'autres, de leur mise en œuvre.

Une fois encore, il s'agit d'un apprentissage mutuel par lequel le monde du logement social doit intégrer, plus encore que par le passé, la diversité des contextes locaux et faire valoir les « avantages comparatifs » du secteur qu'ils défendent par rapport à un parc privé de plus en plus sollicité par les politiques²². Mais pour ce faire, il faudra qu'il sache améliorer son image et poursuivre ses efforts de transparence à l'échelle locale.

d. La question de l'expertise locale et l'enjeu de fond de l'observation

On l'a vu, tant pour les départements que les agglomérations, la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre se fait dans une grande hétérogénéité de contextes locaux. Chez certains délégataires, elle vient confirmer des orientations anciennes, chez d'autres, elle est l'occasion d'un apprentissage qui se développera pendant quelques années.

Ces contrastes recouvrent également la grande diversité des niveaux d'expertise sur les questions complexes de l'habitat, tant du point de vue des élus que des services des collectivités en charge de mettre en œuvre les politiques. L'existence même d'un service en charge de la construction et de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat n'est pas acquise dans toutes les collectivités délégataires et la culture du champ de l'habitat reste cantonnée, chez certains élus locaux, dans sa dimension la plus élémentaire, notamment pour l'attribution des logements sociaux.

²² La loi d'engagement national pour le logement comporte de nombreuses mesures allant dans ce sens, venant compléter un important volet « parc privé » du plan de cohésion sociale.

Ce constat rejoint les réflexions précédentes sur l'articulation des acteurs dans le système local. Certains d'entre eux disposent d'une part de l'expertise nécessaire et peuvent la mettre, sous des formes diverses, à la disposition des partenariats locaux.

Les services de l'Etat sont ici en première ligne à des titres divers.

Les directions départementales de l'Equipement (DDE) disposent d'une longue expérience de l'exercice de la programmation des aides à la pierre, en négociation avec les bailleurs dont elles mènent un suivi constant, notamment sur le plan financier. De plus, elles disposent d'un ensemble étendu d'outils de connaissance du contexte local, tant en termes de bases de données que d'expertise qualitative.

Les directions régionales de l'Equipement (DRE) maîtrisent un important appareillage statistique et disposent généralement d'une importante capacité d'analyse des territoires.

La mise à disposition des services de l'Etat pour l'instruction des projets à financer dans le cadre de la délégation des aides à la pierre est prévue par la loi et utilisée par la très grande majorité des délégataires (seuls quatre d'entre eux n'ont pas opté pour cette mise à disposition ; les agglomérations de Dunkerque et Grenoble et les deux conseils généraux d'Alsace ; par ailleurs, le département de l'Ain n'a demandé la mise à disposition des services que pour la partie consacrée au parc public), même là où une véritable expérience des politiques locales de l'habitat pré-existait. Au-delà de ces dispositions techniques, beaucoup de collectivités délégataires attendent de l'Etat un accompagnement de la démarche, qui passe par une contribution en continu à la formation des agents des services qui conçoivent et conduisent les orientations des politiques locales de l'habitat.

Les organismes de logement social disposent également d'une expertise des questions de l'habitat qui peut être mise à la disposition des collectivités délégataires, ce qui serait l'occasion de faire mieux comprendre aux collectivités le faisceau des enjeux et des contraintes qui caractérise les bailleurs sociaux (voir ci-dessus). La mise à disposition de cette expertise des organismes peut intervenir aussi bien en amont des démarches d'élaboration des politiques locales de l'habitat que dans le cadre des dispositifs d'observation qui accompagnent leur mise en œuvre. Cette association, que la loi prévoit pour la préparation des PLH à travers la notion de « personnes morales associées », suppose aussi, en retour, que les organismes intègrent plus systématiquement une culture de ces démarches d'élaboration des politiques publiques territoriales. C'est le sens de la diffusion en 2005 par l'USH d'un guide du PLH principalement destiné aux organismes²³.

La mise en place des dispositifs d'observation voulus par la loi peut être l'occasion de faire monter une expertise collective et partenariale du système local de l'habitat. Plus largement, cette question de l'expertise met en avant celle de la façon dont les différents acteurs locaux vont se coordonner pour mettre en œuvre les politiques locales de l'habitat.

Les outils de gestion et de pilotages de la délégation des aides à la pierre font d'ailleurs l'objet, depuis juillet 2006, d'une réflexion tripartite (DGUHC, associations d'élus, USH) à la demande de l'ADCF et de l'ACUF afin d'améliorer et de simplifier l'instruction des dossiers

²³ USH (2005) Le PLH : enjeux pour l'habitat social et rôle des organismes HLM, Les collections d'Actualités habitat, n°100

de financement, mais aussi de mettre en place des moyens d'observation de l'économie de la production des opérations de logement social sur les territoires.

La réponse à ce besoin de coordination et de coopération entre les principaux acteurs de la délégation des aides à la pierre peut passer par une contractualisation accentuée (l'USH propose, par exemple un « contrat de territoire pour l'habitat » à l'initiative du délégataire et le liant à l'Etat, aux organismes de logement social et à l'ensemble des partenaires financiers de la mise en œuvre du PLH²⁴), mais elle suppose surtout que le délégataire soit reconnu par tous comme le chef de file. C'est de cette nécessité qu'est née l'idée de mobiliser le concept d'autorité organisatrice pour qualifier le rôle des agglomérations délégataires des aides à la pierre.

e. Conclusion : quel rôle rénové pour l'Etat ?

L'ensemble des questions posées dans ce chapitre sur la coopération entre les acteurs renvoie une nouvelle fois à celle du changement de la position de l'Etat dans les dispositifs locaux. Face à l'hétérogénéité des situations et des expertises locales, le rôle de l'Etat reste évidemment fondamental et tous les représentants nationaux des acteurs locaux s'accordent à considérer qu'il doit rester le garant ultime de l'équité territoriale et des grands principes fondateurs des politiques du logement. Le rôle donné à l'Etat dans la loi sur le droit au logement opposable est d'ailleurs une des manifestations récentes de cette nécessité.

Ces affirmations soulèvent cependant au moins deux interrogations importantes pour l'avenir.

La première porte sur la pérennité de ce rôle de garant. S'agit-il d'une position intangible ou de gérer une phase transitoire en attendant une véritable décentralisation lorsque les conditions seront réunies localement pour recevoir une compétence pleine et entière ?

La seconde porte sur les modalités de la transformation progressive du positionnement de l'Etat dans ses partenariats locaux et nationaux. Les relations qu'entretient l'Etat avec les organismes de logement social illustre cette problématique. On voit bien, en effet, l'importance qu'il accorde à la poursuite d'une politique de signature de conventions nationales avec l'USH (afin de définir avec elle les grandes orientations d'une politique du logement social et les modalités de sa mise en œuvre sur tout le territoire) et de conventions particulières d'objectif et de patrimoine dans lesquelles sont fixées, dans un cadre bilatéral, des règles du jeu qui s'appliqueront aux territoires. On voit bien ici à quel point il devient nécessaire de passer d'une pratique bilatérale à une logique triangulaire, mais on mesure aussi la difficulté qu'une telle mutation peut entraîner pour les services de l'Etat qui se verraient partiellement dépossédés d'une prérogative qui leur reste à ce jour quasiment exclusive.

²⁴ Groupe décentralisation – politiques sociales USH (2006) *Le mouvement HLM, force de proposition* (juin 2006), p. 16

Quelques points de débat soulevés lors du séminaire du 25 mai 2007

-2-

Les relations entre conseil généraux et EPCI

Les représentants des départements, et notamment celui de l'ADF soulignent qu'il faut éviter de s'engager dans une logique de concurrence (sans pouvoir nier que celle-ci soit à l'œuvre dans certains sites), mais dans une perspective de complémentarité, notamment en différenciant les agglomérations des espaces ruraux.

Du point de vue des Départements,, ce sont bien les EPCI qui sont les « chefs de file » de la délégation des aides à la pierre.

Les différents types d'agglomérations et les interdépendances entre les territoires

Au-delà du couple EPCI/départements, il faut aussi mentionner la problématique des interdépendances entre EPCI, notamment entre les grandes villes qui se posent naturellement en délégataires et les EPCI périurbains, placés sous l'attraction des agglomérations. L'ADCF souligne la nécessité de fonder de véritables espaces de réflexion et de négociation entre les délégataires et les intercommunalités périphériques.

Plus largement, se pose aussi la question des territoires à dominante rurale, organisés en pays et composés de plusieurs EPCI. La loi leur interdit d'élaborer des PLH à l'échelle des pays, mais on voit bien l'importance d'un travail collectif, quitte à décomposer ensuite cette réflexion dans le cadre des PLH eux-mêmes.

Rôle du PDH comme outil de mise en cohérence

Le PDH est assez peu évoqué par les participants à la journée, mais la plupart semblent en forte attente à l'égard de ce nouvel outil de mise en cohérence. Certains évoquent aussi la possibilité d'un effet d'entraînement : le lancement d'un PDH pourra peut être inciter les agglomérations qui n'ont pas encore de PLH à s'en doter.

Les associations régionales d'HLM : une grande diversité de situations

Les représentants des associations régionales d'HLM ont d'abord souligné la diversité des territoires et surtout, celle des configurations d'acteurs dans les villes et les régions. Cette diversité interdit d'énoncer un discours trop globalisant sur le rôle que doivent jouer les associations régionales dans la mise en œuvre des délégations.

Il faut aussi souligner la diversité des associations régionales elles-mêmes, dont les moyens peuvent varier d'une région à l'autre avec des incidences sur leur rôle réel dans les configurations locales d'acteurs.

Enfin, tous soulignent que le mauvais fonctionnement des comités régionaux de l'habitat (voir partie 3) conduit à minorer la visibilité de l'échelle régionale sur les questions de l'habitat. De fait, il y a des régions où « il ne se passe pas grand-chose » en la matière.

Organismes de logement social et collectivités locales : inégal accès aux financements et mise en concurrence. Tisser des liens de confiance.

Le financement du logement social connaît aujourd'hui deux mutations structurelles importantes qui sont susceptibles d'accroître les inégalités entre les organismes de logement social : la systématisation de l'apport de fonds propres, qui risque de disqualifier ceux qui n'en ont pas suffisamment et la contribution croissante des collectivités locales qui crée, par nature, des inégalités importantes entre les territoires (et donc entre les bailleurs selon leur lien à ces territoires). Pour les bailleurs à large assise territoriale, ces inégalités peuvent les conduire à privilégier certains sites par rapport à d'autres et à contribuer ainsi aux inégalités entre agglomérations.

A propos de la mise en concurrence des bailleurs, on a souligné, du côté des agglomérations, l'écart qui existe entre des pratiques simplistes et sans doute dangereuses, qui fondent la concurrence sur « le moins cher et le plus joli » et celles qui se construisent sur de véritables cahiers des charges clairs

portant sur les localisations, les produits, les loyers et les services rendus. Les EPCI sont-ils aujourd'hui en mesure d'élaborer de tels cahiers des charges, véritables outils des politiques locales de l'habitat ?

D'une manière générale, la problématique des relations entre collectivité territoriales et organismes de logement social est celle de l'apprentissage de la confiance. Cela passe à la fois par l'accroissement de la transparence des bailleurs sur leurs enjeux et leurs pratiques et, sur cette base, par un véritable respect des prérogatives de chacun, ce qui suppose que leurs déterminants soient connus et considérés comme légitimes par tous.

Plus avant, c'est bien dans un cadre triangulaire que se jouent les enjeux de la délégation des aides à la pierre, d'où l'importance, dans le respect des prérogatives et des responsabilités de chacun ainsi que de la pertinence des relations bilatérales pré-existantes, d'avancer dans le sens d'une relation de confiance entre les trois partenaires majeurs que sont les délégataires, l'Etat et les organismes de logement social.

Qu'attend-on vraiment d'un Etat garant ?

Si tous les acteurs s'accordent à attendre de l'Etat qu'il reste le garant du système. Le contenu de cette garantie est rarement explicité, même si deux éléments constitutifs sont généralement rappelés : l'équité territoriale et le droit au logement.

En se projetant dans un cadre où les agglomérations deviendraient les véritables responsables des politiques locales de l'habitat, l'un de ses représentants a tenté de définir un rôle rénové de l'Etat ayant transféré tous les outils nécessaires à la mise en œuvre de cette responsabilité. Il deviendrait le garant du caractère soutenable de cette responsabilité et le gardien de son exercice effectif par ses nouveaux responsables.

3. LES COMMUNAUTES COMME CHEFS DE FILE OU « AUTORITES ORGANISATRICES »

La montée en puissance des EPCI à fiscalité propre dans le domaine de l'habitat et sa traduction la plus récente via la délégation conventionnelle des aides à la pierre a conduit les associations représentatives des différents niveaux d'EPCI à avancer les concepts de « chef de file » et « d'autorité organisatrice de la politique sociale de l'habitat », qui leur semblent susceptible de définir l'action des agglomérations dans ce domaine.

La notion d'autorité organisatrice vient du domaine des transports. Elle a été créée par la loi d'orientation pour les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982. Elle désigne une commune, un groupement de communes (communauté de communes, d'agglomération), un département, une région, qui est responsable de l'organisation du transport collectif sur son territoire. Les communes et leurs groupements sont ainsi responsables du transport urbain ; les départements du transport interurbain départemental et du transport scolaire ; les régions du transport régional. Chaque autorité organisatrice confie l'exploitation du transport à une entreprise, pour une période donnée et selon des modalités définies dans un contrat.

La transposition de cette notion au champ de l'habitat n'est pas immédiate car l'organisation des différents niveaux de responsabilité entre l'Etat, les collectivités territoriales, les financeurs et les opérateurs est nettement différente dans ce domaine de ce qu'elle est pour le transport collectif. De plus, l'objet même du logement ne justifie pas des interventions publiques de même nature que celui pour lequel la notion a été créée (notamment s'agissant de l'exploitation d'un réseau qui s'assimile difficilement à la construction et à la gestion de logements sociaux). Et, s'il existe une ressource particulière à affecter pour les transports (le versement transport des entreprises, illustrant le lien entre les problématiques d'emploi et de transports), il n'en est pas de même du logement, le 1% n'étant pas décentralisé, le lien emploi /logement n'ayant pas fait l'objet du même choix.

De fait, il semble que l'utilisation du terme d'autorité organisatrice vise plus à qualifier un rôle de chef de file et de coordinateur pour les agglomérations, plutôt que de se caler sur les pratiques connues dans le domaine des transports. Il désigne donc essentiellement une fonction de pilotage et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

a. Coordination générale du système local d'acteurs

La notion d'autorité organisatrice est principalement développée dans les réflexions produites par les associations représentant les agglomérations (et singulièrement l'AMGVF qui la développe dans son livre blanc). Toutes revendiquent un rôle de coordination globale du système local par les EPCI délégataires, lesquels se trouvent en position de fédérer l'ensemble des acteurs sur une base clairement territoriale et avec pour référence une convention de délégation qui rend opérationnels les objectifs du PLH.

En effet, dans le cadre de ce que l'AMGVF appelle « une spécialisation croissante de collectivités de différents niveaux », les communautés apparaissent comme les lieux pivots pour organiser le partenariat :

- Avec les autres niveaux de collectivités territoriales ; notamment avec les communes (nous y reviendrons), mais aussi avec les département pour l'articulation des politiques de l'habitat avec les politiques sociales,

- Avec les bailleurs sociaux en se situant à une échelle qui les oblige à dépasser, dans ce cadre de négociation, l'hétérogénéité des logiques propres à chacun d'eux, condition de la reconnaissance de leur statut de partenaires des politiques locales. Ce changement d'échelle rend nécessaire l'organisation de nouveaux modes de représentation et d'action collective des acteurs du logement social (voir plus haut).
- Avec les acteurs du 1% logement, longtemps cantonnés, dans leurs relations avec les collectivités territoriales, dans une ignorance mutuelle qui n'est désormais plus tenable là où la délégation des aides à la pierre est mise en œuvre.
- Avec les autres financeurs, au premier rang desquels la Caisse des dépôts.
- Avec les opérateurs du secteur privé, acteurs essentiels de la production et de l'amélioration de l'habitat qui contribuent, dans leurs domaines respectifs, à la mise en œuvre des PLH, pour lesquels le niveau de l'agglomération apparaît comme celui de la meilleure lisibilité des politiques de développement urbain (notamment dans le cadre des ZAC) et de contrôle des conditions d'octroi des financements (PLS, aides de l'ANAH).

Dans tous ces domaines, il est clair que le niveau de l'agglomération ne correspond pas toujours avec celui des négociations opérationnelles et des prises de décision. L'établissement des règles d'urbanisme (plans locaux d'urbanisme –PLU-) et la délivrance des permis de construire restent souvent l'apanage des communes, tout comme les contingents de réservation des logements sociaux.

De même, les bailleurs HLM maintiennent des relations étroites avec les services de l'Etat, tant dans la négociation et la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine que pour la négociation de conventions d'objectifs et du conventionnement global. Dans un tel contexte, qui manifeste le maintien de relations bilatérales fortes avec l'Etat tant au niveau central (multiplication des conventions Etat/USH) que dans le cadre local, les collectivités territoriales peuvent avoir le sentiment d'être écartées de certaines prises de décision qui influent fortement sur la mise en œuvre de leurs politiques.

Dans ce contexte de complexité du système des acteurs, la décentralisation n'étant que partielle et les agglomérations n'étant pas encore en mesure d'asseoir pleinement leur légitimité politique, la notion d'autorité organisatrice reste en devenir, mais désigne bien l'agglomération comme le seul niveau qui soit en mesure de jouer un rôle de chef de file et de coordinateur.

b. Organisation des rapports avec l'Etat et avec les communes

Cependant, le maintien de rôles fondamentaux joués par l'Etat et les communes oblige à gérer cette coordination dans le respect des prérogatives des uns et des autres.

Au-delà des revendications de meilleure intégration des politiques de l'Etat dans le cadre des dynamiques locales, se pose la question des modalités d'organisation du travail en partenariat. La notion d'autorité organisatrice telle qu'avancée par les associations d'élus vise à placer l'agglomération au centre d'un dispositif de compétence partagée :

- Vers le haut avec un Etat dont chacun attend une présence renforcée, à la fois pour assurer la constance de ses apports financiers, pour porter les garanties de la mise en œuvre du droit au logement et pour faire profiter la dynamique locale son expertise des territoires et de la question du logement.
- Vers le bas, avec les communes qui tiennent les clés d'une part importante des conditions opérationnelles de mise en œuvre des politiques locales, tant en amont avec le droit des

sols et l'action foncière, qu'en aval avec leur influence déterminante sur le peuplement du parc social.

Les conventions de délégation constituent l'outil majeur du partenariat avec l'Etat, dans la mesure où elles sont effectivement négociées et ne résultent pas seulement de la traduction littérale d'une injonction. Ces conventions constituent alors les termes de référence de possibles déclinaisons locales des modes de financement et des modalités de mise en œuvre donnant lieu à des conventions entre l'EPCI et les bailleurs, entre l'EPCI et la Caisse des dépôts, etc.²⁵

La relation avec les communes est, comme toujours, plus complexe car reflétant la diversité des configurations intercommunales et des rapports entre les communes et les EPCI. Vient s'ajouter à ces édifices souvent fragiles la problématique plus coercitive de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU, dont l'esprit propose que l'EPCI prenne en mains la programmation du comblement des déficits communaux dans une logique de solidarité locale.

La déclinaison territoriale des PLH, rendue obligatoire par la loi du 13 août 2004, fournit des pistes pour l'organisation des relations entre les communes et les EPCI en matière d'habitat, encore que cette déclinaison territoriale ne soit pas toujours communale. Ce qui est en jeu ici, c'est la faisabilité même d'une production et d'une gestion du logement social qui soient porteuses, au sein d'une agglomération et sur tout son territoire, du double principe du droit à l'accès au logement pour tous et de la mixité sociale (notamment pour la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU). C'est ainsi que la plupart des nouveaux PLH semblent se diriger vers des déclinaisons d'objectifs opérationnels, commune par commune, débouchant sur des conventions locales de mise en œuvre, notamment en matière d'action foncière. Les principaux obstacles à ces partenariats restent dans la plupart des cas les interférences causées par le maintien des prérogatives communales sur les PLU et, pour celles qui sont concernées, les négociations directes avec l'ANRU sur les projets de rénovation urbaine.

La question des filières d'accès au parc social se pose dans des termes différents dans la mesure où, au nom de la proximité, les associations d'élus ne semblent pas souhaiter un transfert des contingents communaux vers le niveau des EPCI ; en revanche, elles revendiquent pour l'échelle des agglomérations la délégation des contingents préfectoraux. La perspective de création d'accords collectifs intercommunaux dans le cadre de la loi d'engagement national pour le logement (art. 441-1-1 du CCH) élargit le rôle des agglomérations en matière de coordination des acteurs de l'accès au parc social, notamment en ce qui concerne « les personnes connaissant des difficultés économiques et sociales ». Cette compétence nouvelle confirme, pour les EPCI, un rôle de chef de file cohérent avec celle de l'élaboration du PLH et le principe de la délégation des aides à la pierre ; elle est, en revanche, contradictoire avec la possibilité de déléguer le contingent préfectoral aux communes.

c. Animation du dispositif d'observation

Si l'on entend la notion d'autorité organisatrice, non pas comme traduction d'une responsabilité unique, mais comme prise en mains de la coordination d'un système complexe de partenariats par son acteur principal, on voit bien comment elle trouve un écho immédiat avec la problématique de l'observation locale.

²⁵ Voir sur ce plan de premiers exemples de mise en œuvre dans le rapport de la Délégation à l'action professionnelle de l'USH consécutif à l'étude d'Habitat & territoires conseil sur six sites de délégation des aides.

La loi rend obligatoire la mise en place de « dispositifs d'observation » sans leur donner explicitement d'ambition plus haute que de constituer des moyens de suivi de la mise en œuvre des conventions de délégation. Les associations d'élus semblent, à ce jour, attacher une importance limitée à ces outils dont le potentiel d'animation du milieu local est pourtant considérable. Les services de l'Etat, en revanche, poussent souvent à la mise en place d'observatoires ambitieux.

La question des outils de la connaissance des besoins, du suivi de la conjoncture des marchés, et de l'évaluation en continu de la mise en œuvre des politiques locales et de leurs conséquences, est un révélateur intéressant des inégalités d'état d'avancement de la question de l'habitat dans les collectivités territoriales. Le parallélisme est limpide, parmi les agglomérations qui sautent le pas de la délégation, entre celles disposant d'un observatoire efficace et l'existence d'un niveau avancé de consensus avec les communes dont le résultat est une quasi-équivalence entre une définition large de l'intérêt communautaire et un PLH véritablement opérationnel. C'est aussi dans ces agglomérations que la coopération entre la collectivité et les organismes de logement social est souvent la plus poussée, résultat d'une connaissance mutuelle plus avancée.

En effet, loin de s'arrêter à la nécessaire constitution de bases de données plus ou moins sophistiquées, les observatoires locaux efficaces sont ceux qui, d'une part assurent la transparence de l'information et des analyses pour tous les acteurs engagés dans une politique locale de l'habitat et d'autre part mettent au point une pédagogie partagée de la complexité du domaine et des relations entre les différentes composantes que chaque acteur traite à part et pour son propre compte. On touche là au cœur de la responsabilité d'animation d'une autorité organisatrice.

Ici encore, l'Etat et les organismes de logement social peuvent jouer des rôles importants d'accompagnement des collectivités territoriales dans leur apprentissage des enjeux et des modalités de l'observation locale. Ils sont potentiellement d'importants fournisseurs d'informations à mettre à la disposition de la connaissance partagée et ils disposent de l'expertise susceptible d'éclairer cette information.

d. Un rôle d'articulation avec les autres champs des politiques locales

L'un des arguments majeurs en faveur de l'introduction d'une certaine décentralisation dans la dimension locale des politiques du logement est, dans la continuité des dispositions de la loi SRU, la nécessité de la sortir des logiques essentiellement sectorielles des politiques de l'Etat et, dans une certaine mesure, des départements, pour la faire entrer dans une logique territoriale qui se fonde sur la transversalité des composantes de la vie urbaine (développement économique et emploi, social, éducation, urbanisme, équipements, transports, logement...).

La mise en œuvre de cet objectif de transversalité est rendue difficile dans certains domaines par la persistance de recouvrements de responsabilité dans des domaines non seulement complémentaires mais largement interdépendants. C'est le cas principalement dans les domaines de l'urbanisme, du social et de la politique de la ville.

La mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre a contribué à révéler l'importance de la contradiction entre le développement de politiques territoriales à l'échelle des EPCI et la

persistance d'une majorité d'agglomération où l'urbanisme réglementaire et l'essentiel de la maîtrise foncière relèvent encore de la commune. Dans l'attente d'évolutions sans doute inéluctables mais donnant lieu à de fortes résistances, le rôle de coordination des EPCI sera primordial et renvoie une nouvelle fois aux PLH et à l'opérationnalité de leurs déclinaisons communales.

Les choses sont plus complexes encore à propos de la politique de la ville pour laquelle se mêlent des interventions de l'Etat (dans le cadre de l'ANRU, de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), mais aussi pour la préparation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui ont succédé en 2007 aux contrats de ville) et un rôle moteur des communes.

Ces deux domaines de politiques publiques illustrent l'hétérogénéité du cadre de mise en œuvre des politiques d'agglomération et renvoient au processus d'apprentissage déjà évoqué ici. Dans un contexte dans lequel les frontières des compétences des acteurs sont encore loin d'être stabilisées, le besoin d'un minimum de coordination se fait sentir. Là encore, la notion d'autorité organisatrice de la politique locale de l'habitat peut s'avérer opérante pour désigner l'acteur qui a la charge d'alerter et de solliciter ceux de ses partenaires qui exercent d'autres compétences, mais dont l'action interfère avec le domaine dont il a la charge et dans lequel tous sont solidairement engagés.

e. Mise au point d'un guichet unique ou comité des financeurs et animation de son activité

D'un point de vue plus immédiatement opérationnel, les premières collectivités délégataires ont rapidement constaté la grande complexité et la pluralité des sources et des mécanismes de financement du logement social. La prise en main de la programmation par les EPCI et les conseils généraux est donc l'occasion, dans plusieurs sites, de tentatives de clarification et de rationalisation des procédures d'attribution des crédits. Il en va de l'efficacité des politiques mises en œuvre qui ne peuvent souffrir durablement du manque de cohérence des circuits de financement et de l'hétérogénéité des procédures.

La montée en puissance des délégataires qui se réclament du rôle de chef de file ou d'autorité organisatrice contraste avec les pratiques dominantes de la programmation par les services de l'Etat. En effet, ceux-ci se contentent souvent, dans leur logique de politique sectorielle, d'un face à face avec les maîtres d'ouvrages et, le cas échéant, la commune d'implantation des programmes. En accrochant la programmation des aides à la pierre aux politiques territoriales, les collectivités délégataires doivent l'insérer dans une démarche partenariale de bout en bout, y compris dans la procédure d'attribution et de gestion des financements.

Grenoble Alpes Métropole (la « Métro ») est sans doute l'agglomération qui est allée le plus loin en la matière avec la création d'un « comité technique des financeurs » qui réunit le tour de table complet du financement aidé du logement sur son territoire.

Quelques points de débat soulevés lors du séminaire du 25 mai 2007

-3-

Sans entrer longuement dans un débat de vocabulaire, la plupart des participants à la réunion préfèrent utiliser la notion de chef de file par rapport à celle d'autorité organisatrice, même si l'avantage de cette seconde notion est de faire plus explicitement référence à un partenariat territorial.

Les rapports avec les communes

Dans ce cadre général la question du rapport entre les EPCI et les communes apparaît fondamentale et se focalise sur trois questions :

- la maîtrise des instruments du droit des sols (PLU) et, par conséquent, les marges de manœuvre en matière de production foncière,*
- la question des attributions et de la maîtrise de contingents de réservation (le passage du contingent préfectoral délégué des communes aux EPCI, condition sine qua non de la mise en œuvre du droit opposable au logement),*
- la question de la politique de rénovation urbaine : que faire lorsque plusieurs communes négocient directement avec l'ANRU ?*

Ces trois dossiers sont présentés comme fondamentaux, tant par les agglomérations présentes que par l'ADCF.

Un système régi par un ensemble de conventions locales entre les acteurs

Face à cette question des relations entre les EPCI et les communes, et plus largement, s'agissant de l'organisation du rôle de chef de file, plusieurs agglomérations présentes ont souligné leurs pratiques de contractualisation autour des objectifs et de la mise en œuvre du PLH, ainsi que de l'application de la délégation des aides à la pierre :

- contractualisation avec chacune des communes membres de l'EPCI*
- conventions avec les bailleurs sociaux sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs de production (notamment sur les questions de développement durable)*
- conventions avec les autres acteurs locaux ou nationaux (UESL, CIL, Foncière logement...) afin que les moyens qu'ils mettent en œuvre aillent dans le sens des enjeux du PLH.*
- convention d'objectifs avec le département et la région par laquelle passe l'effort de mise en cohérence des politiques d'aides sur un même territoire, mise en cohérence fortement souhaitée par les acteurs Hlm*

Le chef de file comme organisateur des échanges entre les acteurs locaux

Tous les participants ont souligné l'importance des échanges entre les acteurs et notamment de ceux qui permettent une connaissance mutuelle des cultures et des enjeux particuliers de chacun. C'est aux agglomérations que le rôle d'organisation de ces échanges est principalement reconnu. Nous y reviendrons en conclusion.

CONCLUSION :

LES QUATRE NIVEAUX DE L'ÉCHANGE ENTRE LES ACTEURS DE LA DÉLÉGATION DES AIDES A LA PIERRE

Au cœur des questionnements que mettent en relief les principaux acteurs de la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre, se pose la problématique de l'articulation de leurs positions respectives dans les systèmes locaux. Cette articulation passe par d'importants besoins d'échanges pour renforcer la connaissance réciproque et tisser des liens de confiance.

Les points de vue recueillis pour la rédaction de cette note et les débats tenus lors du séminaire du 25 mai conduisent à mettre en évidence quatre niveaux d'échanges complémentaires, mais clairement distincts.

1. La connaissance mutuelle des enjeux et des cultures

La mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre est un processus d'apprentissage dans lequel des acteurs souvent jeunes (les EPCI) et n'ayant qu'une culture récente du champ de l'habitat sont conduits à prendre entre leurs mains des responsabilités de chefs de file. Cet apprentissage comporte, pour toutes les parties, une soif de connaissance et de compréhension de leurs interlocuteurs. Il est significatif, à cet égard, que l'USH se soit attachée ces dernières années à diffuser auprès de ses membres des documents pédagogiques et d'orientation portant, par exemple, sur les programmes locaux de l'habitat et engage des études sur la façon dont les EPCI et les départements s'organisent pour mettre en œuvre la délégation. Il est tout aussi significatif de noter les fortes attentes des EPCI pour comprendre les enjeux que représentent les plans stratégiques de patrimoine ou le conventionnement global.

Une démarche comme celle qui débouche sur la présente note constitue une avancée qui devrait amener à d'autres échanges à l'échelle nationale, mais on voit bien l'intérêt à en développer à d'autres échelles. Celles-ci pourraient se placer à la fois hors des dispositifs locaux eux-mêmes (par exemple au niveau régional en imaginant une relance des CRH dans un esprit différent de celui qui prévaut actuellement) et au sein même de ces dispositifs, entre acteurs engagés conjointement dans les départements et les agglomérations.

2. La construction de référentiels communs pour l'action locale sur l'habitat

La diversité des cultures et des enjeux institutionnels et professionnels ne doit cependant pas masquer la nécessité de la construction, dans les territoires des politiques locales de l'habitat, mais aussi entre les grandes familles d'acteurs, de référentiels communs pour l'action.

Un tel travail a déjà été ébauché en 2005 par l'USH et les principales associations d'élus locaux. On pourrait imaginer de l'approfondir, mais aussi d'en diffuser la démarche dans les territoires, dans un esprit pédagogique, mais aussi afin d'ouvrir la perspective d'une évaluation conjointe de politiques mises en œuvre.

3. L'observation locale

L'enjeu de la mise en place de dispositifs locaux d'observation dépasse de beaucoup la simple mise en œuvre d'une obligation légale destinée avant tout à construire des tableaux de bord de suivi de la mise en œuvre de la délégation.

Au-delà de cette fonction essentielle, les observatoires peuvent constituer l'outil majeur de la constitution d'un « tour de table » aussi complet que possible des acteurs locaux des politiques de l'habitat et des marchés du logement. Lieu d'animation du milieu local, les observatoires sont aussi ceux du partage des informations et des connaissances, dans lequel chacun met à disposition des autres une part de ses prérogatives (ses connaissances, ses outils d'analyse) pour échanger dans la transparence.

Reste à lever les nombreux obstacles qui s'opposent à une approche plus collective de la connaissance. De nombreux fichiers statistiques au potentiel important restent sans raison apparente entre les mains exclusives de certains acteurs.

4. Les dispositifs contractuels entre les collectivités et les bailleurs

Lorsqu'il se produit deux à deux et dans un cadre contractuel, l'échange relève d'un autre registre, celui de la négociation, de la mise en valeur des prérogatives et des intérêts de chacun. Dans l'intérêt des politiques locales de l'habitat, on voit l'importance de développer des mécanismes de contractualisation et de solidarité entre les délégataires et les organismes de logement social. Les expériences en la matière commencent à se multiplier : consolidation des plans de patrimoine à l'échelle d'un territoire (Lille), responsabilité solidaire des bailleurs pour la mise en œuvre des objectifs du PLH (Rennes), création d'un observatoire de l'économie de la production pour un suivi conjoint des conditions de montage des opérations (Tours), etc.

*
* *

On le voit, la mise en œuvre de la délégation de aides à la pierre est l'occasion d'un profond renouvellement de l'agencement des acteurs locaux des politiques de l'habitat ; elle suppose d'importants efforts d'adaptation et de transparence de la part de chacun des acteurs du système. La multiplication des échanges entre ces acteurs, tant à l'échelle nationale qu'au sein des territoires est une condition nécessaire à l'efficacité de ces politiques.

BIBLIOGRAPHIE

ADCF (2005) *Politiques locales de l'habitat, délégation des aides à la pierre. Mise en œuvre du dispositif : premiers éléments*, ADCF, 29 p.

ADCF (2007) *Communautés de communes et politiques locales de l'habitat* (à paraître)

ADCF (2007) *Compétences statutaires et action intercommunale*, janvier 2007, 28 p.

ADF – ANIL (2007) *Les politiques de l'habitat des départements* (à paraître)

AMGVF (2006), *Du droit au logement à la politique locale de l'habitat. Vers de nouvelles responsabilités pour l'agglomération. Le livre blanc des maires de grandes villes*. Edité par l'AMGVF et Le Courrier des maires et des élus locaux, 80 p.

Brouant Jean-Philippe (sous la direction de) *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?* Les Cahiers du GRIDAUH, n°16, 2006, 108 p.

Conseil National de l'Habitat. *Politiques de l'habitat et décentralisation. Deux ans après la loi du 13 août 2004*, Président : Dominique Braye, rapporteur, Dominique Dujols, mars 2007, 48 p.

Conseil National de l'Habitat. *Groupe décentralisation. Rapport intermédiaire* janvier 2004, 7 p..

Delafosse Michel (2006) *La mise en œuvre de la décentralisation dans le domaine de l'habitat*, ADCF, AMGVF, CDC, 20 p ;

Gest Alain (2006) *Rapport d'information sur la mise en œuvre de loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, Assemblée nationale, juin 2006

USH- Associations de collectivités locales (2004) *Déclaration commune des élus et du mouvement HLM pour une politique de l'habitat dans la décentralisation*, 21 septembre 2004

USH- Associations de collectivités locales (2005) *Le logement dans la décentralisation. Pour une coopération renouvelée collectivités locales – HLM, Référentiel commun association de collectivités locales – HLM*, 48 p.

USH – Habitat et Territoires Conseil (2005) *Le logement dans la décentralisation : le point de vue des élus. Synthèse, 18 pages*

USH – Habitat & Territoires Conseil (2006) *Mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre. Synthèse, 35 p* (étude prolongée en 2007)

Décentralisation : le logement en mouvement, Habitat et société, n°37, mars 2005

USH (2005) *Le PLH : enjeux pour l'habitat social et rôle des organismes HLM*, Les collections d'Actualités habitat, n°100 (en cours de mise à jour 2007)

USH (2003) *Les observatoires de l'habitat. Quelle participation des organismes de logement social ?* (en cours de mise à jour 2007)

Commission décentralisation – politiques sociales USH (2006) *Le mouvement HLM, force de proposition* (juin 2006), 36 p.

Sites internet :

Les délégations des aides (site du ministère de la cohésion sociale) : www.dguhc-logement.fr

ADCF : www.intercommunalites.com

Les relations institutionnelles de l'USH : www.union-habitat.org/info-drip