



# L'HABITAT DANS LES TERRITOIRES : QUELLE EVOLUTION DES POLITIQUES ET DES COOPERATIONS ?

Paris, le 17 novembre 2010

## SOMMAIRE

<b>I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT</b>	<b>1</b>
<b>II. LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET LES COOPERATIONS ENTRE ACTEURS</b>	<b>2</b>
<b>A. Les principaux résultats de l'étude sur l'évolution des politiques locales (1/2)</b>	<b>2</b>
1. Un vrai palier dans la territorialisation des politiques locales de l'habitat	2
2. Les limites et les éléments de préoccupation	3
<b>B. Table ronde avec les acteurs des territoires (1/2)</b>	<b>4</b>
<b>C. Les principaux résultats de l'étude sur l'évolution des politiques locales (2/2)</b>	<b>9</b>
1. Une gouvernance qui s'organise, mais qui reste fragile	10
2. Des systèmes d'acteurs en recomposition	11
<b>D. Table ronde avec les acteurs des territoires (2/2)</b>	<b>12</b>
<b>III. LES PERSPECTIVES POUR LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT</b>	<b>15</b>
<b>A. Les politiques locales de l'habitat : résultats d'une enquête auprès de 100 agglomérations</b>	<b>15</b>
1. Une diversité de situations à prendre en compte	16
2. Les perspectives des politiques locales de l'habitat	16
<b>B. Quelles perspectives pour les politiques locales de l'habitat dans un contexte en plein renouvellement ? Table ronde</b>	<b>17</b>
<b>IV. SYNTHÈSE DES ÉCHANGES</b>	<b>23</b>
<b>LES INTERVENANTS</b>	<b>25</b>
<b>LES ANIMATEURS</b>	<b>25</b>

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

### Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

Les huit organisations qui animent le Réseau des acteurs de l'habitat (l'Assemblée des Communautés de France, l'Assemblée des Départements de France, l'Association des Maires des Grandes Villes de France, l'Association des Communautés Urbaines de France, l'Union sociale pour l'habitat, la Fédération Nationale des Associations Régionales Hlm, l'Association Ville et Banlieue, l'Association des Maires des Villes Moyennes) sont heureuses de vous accueillir pour cette journée sur les politiques locales de l'habitat. Cette journée s'appuiera plus particulièrement sur les résultats d'une étude menée pour le compte du Réseau, avec le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations pour apprécier les évolutions récentes en matière de politique locale de l'habitat.

Une précédente étude réalisée par Habitat et Territoires Conseil auprès de 15 territoires en 2007 sur la mise en oeuvre de la délégation des aides à la pierre mettait en avant à la fois les transformations à l'oeuvre et les questionnements auxquels les acteurs étaient confrontés : on parlait alors d'un sentiment d'inachevé, d'entre-deux. Fin 2009, le Réseau des acteurs de l'habitat a souhaité poursuivre et élargir la réflexion à l'ensemble des aspects des politiques locales de l'habitat, à leur gouvernance, aux jeux d'acteurs, aux coopérations<sup>(1)</sup>. Ce travail a été réalisé auprès de 10 territoires par Bruno Daly et Alice Bernard – Cetto d'Habitat et Territoires Conseil, en association avec Philippe Méjean.

La question des politiques locales de l'habitat trouve une acuité renouvelée à l'heure où l'on débat de la réforme territoriale, où l'on parle de la baisse des crédits d'aide à la pierre ou encore du projet de ponction sur les loyers Hlm. Nous espérons que la présente journée sera l'occasion de partager les constats, de débattre de toutes les thématiques relatives aux politiques locales de l'habitat et d'améliorer la connaissance des enjeux pour l'ensemble des acteurs.

### Augustin ROSSI, Assemblée des Départements de France

Avec la réforme territoriale et la réforme fiscale, nous sommes dans un contexte d'incertitude sur le devenir des collectivités et sur leur degré d'implication dans les différentes politiques, notamment celles qui ne relèvent pas de leur compétence première. Au sein du Réseau des acteurs de l'habitat, il semble important d'insister plus que jamais sur la nécessaire territorialisation des politiques de l'habitat et de faire connaître les bonnes pratiques qui émergent sur le territoire. C'est une des raisons d'être du Réseau, surtout dans un contexte global difficile et un avenir des politiques de l'habitat qui sera vraisemblablement bouleversé.

---

<sup>(1)</sup> Le rapport d'étude est disponible sur le site du réseau : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article406>

## II. LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT ET LES COOPERATIONS ENTRE ACTEURS

### A. Les principaux résultats de l'étude sur l'évolution des politiques locales (1/2)

#### Claire DELPECH, Assemblée des Communautés de France <sup>(1)</sup>

La première partie du rapport sur l'évolution des politiques locales traite plus précisément de la formalisation du contenu de ces politiques. Les auteurs du rapport, dix ans après les lois fondatrices de l'intercommunalité et le second volet de la décentralisation en 2004, font le constat du franchissement d'un vrai palier de maturité dans la formulation et la conduite des politiques locales de l'habitat sur les dix territoires étudiés. Nous ne sommes plus dans les balbutiements, ni au milieu du gué comme cela était le cas lors de la première étude. Nous sommes désormais à un stade d'adaptation locale à la réalité du territoire, à ses particularités et à une bonne identification localement des effets de levier des politiques. C'est un constat très positif qui repose sur trois « éléments de preuve » : des stratégies mieux intégrées, une approche plus globale des politiques qui couvrent les différentes thématiques des politiques du logement et la prise en compte de nouveaux enjeux (le foncier, le Grenelle, la question du peuplement).

#### 1. Un vrai palier dans la territorialisation des politiques locales de l'habitat

Plusieurs facteurs expliquent cette situation. C'est tout d'abord l'antériorité des institutions qui ont en charge les politiques, qui se vérifie dans les PLH et dans l'accélération de la délégation des aides à la pierre. C'est aussi le cas des stratégies d'aménagement mieux intégrées : la planification devient alors un axe central et les acteurs s'inscrivent dans un souci d'articulation à tous les niveaux. C'est le cas notamment de l'agglomération nantaise qui a su décliner dans son PLH les éléments du SCOT en s'appuyant en particulier sur le PADD communautaire et en utilisant des outils efficaces tels que les secteurs de mixité sociale. C'est aussi le cas de l'agglomération de Montpellier où l'on recherche à la fois l'optimisation de la ressource foncière et une meilleure densification. À Grenoble, c'est le schéma de secteur du SCOT qui sert de fil conducteur pour décliner à la fois le PLH et le PLU. Autre facteur explicatif : la capacité des territoires à approcher la question de l'habitat en lien avec l'ensemble des politiques connexes. C'est le cas de la Communauté Urbaine de Strasbourg par exemple qui place

---

(1) Les supports de l'intervention de Claire Delpech sont disponibles sur le site du réseau : [http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/reseau\\_des\\_acteurs\\_17\\_nov\\_claire\\_delpech.pdf](http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/reseau_des_acteurs_17_nov_claire_delpech.pdf)

dans un même ensemble le Plan Climat territorial, le Plan Santé, la démarche éco-cité, le PDU, le PLU.

Les auteurs du rapport font la démonstration que les différents segments des politiques du logement sont de mieux en mieux couverts par les politiques locales. Précédemment, les politiques de l'habitat étaient surtout tournées vers la production d'habitat social et laissaient de côté certaines problématiques comme la requalification du parc existant ou encore l'accession sociale et l'hébergement. Aujourd'hui, la gamme des interventions est plus diversifiée et se décline en fonction des différents segments des parcours résidentiels. Concrètement, cela se traduit par une montée en charge des aides à l'accession sociale (comme c'est le cas à Nantes ou à Strasbourg), par une plus grande attention accordée au parc privé ancien dans le cadre d'interventions complexes (avec notamment la question des copropriétés dégradées), par une meilleure prise en compte de populations aux besoins spécifiques (les étudiants, les jeunes, les personnes âgées), par une plus grande intégration de la question de l'hébergement (maison relais, CHRS), avec l'apparition d'opérations mixtes croisant public et privé.

Un troisième élément caractérise la plus grande maturité des politiques locales : il s'agit de la plus grande intégration des nouveaux enjeux tel que le foncier avec la mise en place d'établissements publics fonciers, le Grenelle ou bien encore les politiques de peuplement et des attributions.

## 2. Les limites et les éléments de préoccupation

Ce tableau positif ne doit pas cacher certaines limites et des éléments de préoccupation qui avaient notamment été mis en avant lors des Etats Généraux du Logement. La première limite concerne l'approche trop normative de l'Etat, avec trop de lois et de règles qui s'empilent, sans forcément apporter de la cohérence d'ensemble. Se crée donc un sentiment d'un Etat accordant moins de moyens, mais imposant plus de contrôle. En même temps, l'Etat a tendance à se retirer des territoires et tend à créer des effets concurrentiels entre les différentes politiques qu'il initie, qu'il s'agisse du développement de l'accession à la propriété, de la maîtrise de l'étalement urbain, de la mixité sociale ou du droit au logement. La vraie question a été posée lors des Etats Généraux : quels sont les rôles respectifs de l'Etat et des territoires ? Car tous les outils de territorialisation doivent bien servir à améliorer l'articulation entre les territoires et les politiques nationales.

Le rapport fait également le constat d'une résistance d'un certain nombre d'élus locaux au développement du logement social sur leur territoire, avec des progrès encore trop lents de l'article 55 de la loi SRU, en particulier en région Ile-de-France, ou en matière de relogement hors site induit par les PRU. L'intercommunalité a aussi ses défauts qui peuvent expliquer les limites dans le développement des politiques locales. On pense en particulier aux intercommunalités au périmètre mal proportionné, à celles dont la légitimité est mise à mal du fait de l'absence de vote au suffrage universel direct, créant des relations parfois difficiles entre les communautés et les communes.

## B. Table ronde avec les acteurs des territoires (1/2)

---

### Bruno DALY, Habitat et Territoires Conseil, animateur de la table ronde

L'exposé de Claire Delpech a mis en avant deux éléments desquels nous allons débattre lors de cette première table ronde : des avancées notoires en matière de politiques locales, mais aussi de réelles limites. Elle a aussi souligné que les situations pouvaient être assez contrastées selon les territoires. L'étude ne concerne en effet que dix sites et qui sont certainement bien plus matures en termes de politiques de l'habitat que bien d'autres territoires en France. La première question s'adresse aux représentants des collectivités locales : au regard de votre propre expérience, de votre situation locale, pouvez-vous nous confirmer que la situation s'est améliorée quant à l'appropriation des politiques de l'habitat et de leur efficacité ?

### Bernard BRUNET, Chargé de mission à la Direction de l'Habitat, Lille Métropole Communauté Urbaine

La Communauté Urbaine de Lille est une communauté de première génération née en 1966 qui a tout de suite été active en matière de logement social avec la tutelle de trois offices, le développement d'opérations d'amélioration de l'habitat. En 1993, lorsque la communauté urbaine s'est engagée dans les contrats d'agglomération et une réflexion sur la ville renouvelée, une première tentative de prise de compétences sur l'habitat a avorté, les maires des communes craignant d'être dessaisis de cette compétence. Dix ans plus tard, la communauté urbaine a lancé une procédure de prise de compétences sur l'habitat dans le cadre de l'élaboration du PLH : pour les élus, il s'agissait d'une sorte de prise de compétences « à l'essai », hors maîtrise du foncier qui reste chez les maires. Pour parvenir à cette situation, des rencontres de travail avec chacun des maires des 85 communes ont été organisées pendant un an. C'est lors de ces rencontres que la Communauté Urbaine a véritablement acquis auprès des communes une stature d'expert et de négociateur avec les partenaires Hlm. Cette évolution a été possible car rien n'a été fait contre les maires, mais avec eux et pour eux. Nous pouvons dire qu'il y a eu une réelle transformation des relations entre les communes et l'EPCI. La Communauté Urbaine adopte un projet, des objectifs, des règles, garantit une équité dans le traitement territorial et les communes doivent, de leur côté, jouer le jeu de la solidarité en matière d'habitat.

### Serge LERDA, Directeur du service Habitat, Communauté d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence

Si la Communauté d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence est plus jeune que la Communauté Urbaine de Lille Métropole, on retrouve les mêmes problématiques, à savoir la réticence des élus essentiellement pour la maîtrise du foncier, qui a été le point d'achoppement du premier PLH. Aujourd'hui, nous avons décidé de mener les démarches du second PLH et du SCOT en parallèle. In fine, nous devrions avoir un volet Habitat du SCOT qui constituera le PLH. Le nouveau contexte se caractérise aussi par la prise en compte de problématiques qui vont au-delà de la seule question du logement

social : traitement du parc privé avec un programme d'intérêt général de traitement de l'insalubrité et de captation de la vacance, traitement de la question foncière en partenariat avec l'EPF par la mise en œuvre de conventions d'intervention sur des secteurs à ouvrir à l'urbanisation, conduite de projets d'aménagement d'ampleur avec deux ZAC d'intérêt communautaire qui vont voir le jour, traitement des aspects environnementaux avec l'amélioration des dispositifs de soutien déjà en place.

### Bruno DALY

Monsieur MISPOULET, pouvez-vous illustrer certaines des avancées mises en avant dans l'exposé, au niveau du département de l'Indre-et-Loire ?

### Thierry MISPOULET, Directeur de l'action sociale, de l'habitat et du logement, Conseil Général 37

Il y a une antériorité forte au niveau du département d'Indre-et-Loire avec un partenariat installé entre l'Etat et le Conseil Général depuis 1998. Nous avons en effet la particularité de notifier les programmations sous les deux signatures. Cela a conduit légitimement le Conseil Général à être reconnu comme un acteur central sur le plan technique. En 2005, le département d'Indre-et-Loire s'est positionné alors comme chef de file ; rôle contractualisé avec l'ensemble des communautés de communes. Très vite aussi, il y a eu un travail de collaboration avec les communautés de communes pour les inciter et les aider à élaborer des PLH pour mettre en place les PLH : aujourd'hui, tout le département est couvert par des PLH. Cela a constitué une véritable richesse pour l'analyse du parc et des populations. Cette base de connaissance a été intéressante pour organiser la contractualisation et les partenariats avec différents acteurs (Hlm, associations, promoteurs constructeurs, banques). Là où le département n'était avant qu'informateur, il se situe aujourd'hui de plus en plus dans l'appui aux communautés de communes pour définir leur programme pour les années à venir. Enfin, le département s'est mobilisé pour la mise en œuvre d'outils d'analyse : de l'observatoire de l'économie de la production, à l'observatoire de la demande sociale. Il faut souligner en dernier lieu que tout cela n'a été possible que grâce à la maturité politique des conseillers généraux qui ont souhaité revisiter l'ensemble des champs d'intervention du Conseil Général en matière d'habitat : du locatif très social à l'accession sociale, en fonction des besoins de segments de population à servir et en incitant les opérateurs à s'engager dans toujours plus de qualité.

### Bruno DALY

Monsieur BONELLI, vous avez une position privilégiée en tant que service de l'Etat pour observer à la fois ce qui se joue au niveau du département et des agglomérations, mais aussi au niveau des différents outils (SCOT, PLH, PDH). Quel regard portez-vous sur tout ce qui vient d'être dit ?

### Jean BONELLI, Directeur, Direction Départementale des Territoires de l'Ain

Je ne peux que souscrire au constat d'avancée des collectivités locales sur la meilleure prise en compte de l'habitat. Dans le département de l'Ain, où existent 5 SCOT qui

couvrent 75% de la population, cette meilleure prise en compte tient au fait que nous savons à présent traiter les questions de manière extrêmement fine. Dès lors que les élus prennent en charge les problématiques du logement (le département de l'Ain a la délégation de compétence), on arrive à débloquent les situations d'appréhension de certains élus vis-à-vis du logement social. Le Plan Départemental de l'Habitat (PDH) qui a plutôt vocation à dresser les grandes lignes d'orientation que de définir la programmation, a été élaboré à la suite de tables rondes avec les différents EPCI. Il est aujourd'hui un bon exemple de la façon dont le logement est appréhendé à travers le prisme de l'aménagement et de l'urbanisme et non pas traité de façon isolée.

### Bruno DALY

A côté des avancées notoires que vous confirmez sur les territoires, il persiste toutefois des limites, qu'elles relèvent des intercommunalités, des politiques locales ou des relations avec l'Etat. Monsieur RAMBAUD, comment vivez-vous ces difficultés au quotidien, en tant que Président de l'ARHLM, sur votre territoire alsacien qui est entièrement couvert par la délégation ?

### Denis RAMBAUD, Président de l'AREAL, Premier-adjoint au maire de Mulhouse, Vice-Président de Mulhouse Alsace Agglomération

Je tiens tout d'abord à dire qu'aucun des quatre délégataires alsaciens ne pourrait imaginer revenir à la situation antérieure, y compris au regard des difficultés de gestion des moyens financiers. Quelles sont précisément les conséquences de cela pour les organismes Hlm ? Une première conséquence concerne le mode de gouvernance de l'association régionale et ses missions : il faut désormais que la relation politique et institutionnelle avec les délégataires soit davantage prise en charge. Une seconde conséquence concerne la relation avec les collectivités qui demandent aux organismes d'être de véritables experts (et pas uniquement une force de lobbying) et à l'association régionale d'organiser la synthèse de cette expertise collective. Ce nouveau positionnement du secteur social est en œuvre actuellement avec les débats sur la participation des organismes dans les PLH des agglomérations couvertes par la délégation et sur la mise en place d'un guichet unique de la demande de logement.

### Jean-Luc VIDON, Directeur Général, La Sablière

La Sablière est présente en Ile-de-France qui a la particularité de présenter à la fois des caractéristiques propres et des situations qui ressemblent à ce que l'on retrouve dans d'autres régions. En Île-de-France, il faut reconnaître que l'intercommunalité est beaucoup plus forte qu'il y a quelques années. Cela est particulièrement vrai en seconde couronne avec ses 90 EPCI, mais aussi en première couronne où se créent des EPCI de plusieurs centaines de milliers d'habitants et qui vont pouvoir peser sur les politiques du logement de leur territoire. Mais la complexité de la situation francilienne tient au patchwork entre les intercommunalités de taille très diverse et à la double nécessité pour chacune d'entre elles de régler ses problèmes territoriaux en matière de logement tout en se fixant des objectifs qui permettent un fonctionnement cohérent de la région. La politique du logement de la région Île-de-France ne peut pas être seulement



l'empilement des différentes politiques locales de l'habitat pratiquées au niveau de chaque EPCI. C'est dans ce contexte qu'intervient La Sablière, qui est présente sur huit départements, 130 communes et 40 intercommunalités ; elle doit composer avec cette grande diversité, voire une certaine incohérence. L'objectif de réduire la fracture qui existe au sein de la région Île-de-France où le logement social reste très concentré, ne peut pas être seulement réglé par les politiques de chaque intercommunalité, mais il doit y avoir une logique plus globale qui préside à tout cela. Sinon, nous risquons de retrouver des politiques d'acteurs de l'habitat qui ne seront pas forcément liées aux nécessités du territoire, mais plutôt aux opportunités de développement. La Région Île-de-France a essayé d'apporter un premier élément de réponse en modulant ses aides aux opérateurs sociaux en fonction du poids représenté par le logement social au sein de chacune des communes. Mais il faut aller plus loin et engager un travail au niveau des EPCI, et entre EPCI, pour régler plus globalement le problème de fonctionnement de la région.

### **Bruno DALY**

Si vous deviez citer les principaux points de blocage et les freins à lever, lesquels seraient-ils ?

### **Thierry MISPOULET**

Le rythme réglementaire ou législatif et le rythme de vie d'une collectivité sont sensiblement différents et il faut prendre en compte ce facteur-là. Prenons l'exemple du PASS Foncier : entre le temps réglementaire de l'installation de ce dispositif et le moment où les collectivités se sont impliquées, la montée en charge s'est faite exactement au même moment où le dispositif s'est arrêté. On pourrait également citer l'exemple de la réforme de l'ANAH qui implique de revisiter de nombreuses OPAH par avenant et d'expliquer aux élus les éventuels revirements de situation. La seconde difficulté que je souhaiterais mettre en avant est celle de la grande diversité des situations des EPCI et ce que cela implique en termes de capacité financière pour mettre en œuvre les politiques. Enfin, un autre frein interne aux collectivités, concerne la chronologie des documents d'orientation qui ne participe pas toujours de l'emboîtement parfait qu'on pourrait espérer. Les PLU tendent à être faits avant les PLH qui sont eux-mêmes produits avant les SCOT.

### **Serge LERDA**

Je souscris pleinement à ce qui vient d'être dit : la question des rythmes est une question cruciale, surtout dans une région où la culture Habitat est jeune. Je rajouterai la question des durées qui est cruciale quand on s'engage sur des délégations pour une période de six ans avec des crédits qui ne sont pas forcément calés sur la même temporalité.

### **Bernard BRUNET**

Dans un contexte plutôt positif où la prise de compétence et la politique de l'habitat au niveau local ont conduit à une nouvelle gouvernance de l'EPCI et de nouvelles relations

avec les communes, il s'agit d'être très attentif à d'éventuels risques de repli ou de « chacun pour soi », compte tenu des projets de réforme des collectivités territoriales ou encore de ponction sur les fonds propres des organismes.

### Jean BONELLI

La réglementation est quelque peu chahutée depuis ces dernières années. Mais il faut regarder le panorama sur la durée : le plan de cohésion sociale a permis de produire davantage de logements, le plan de relance a également permis de « booster » la construction. Quant à la loi de réforme des collectivités locales, attendons de voir ce qui sera voté pour connaître effectivement les impacts sur les capacités d'action des EPCI. Il y a par contre deux points d'interrogation qui ne sont pas levés à ce jour : il s'agit d'une part, de la question du niveau pertinent de la gouvernance locale de l'habitat et d'autre part, de tirer un bilan de la politique de l'habitat pour permettre de définir au mieux des choix de réorientation.

### Olivier BRACHET, Vice-président, Grand Lyon

Nous assistons à une montée en charge de la diversité des dossiers relatifs à l'habitat que nous devons traiter. Si nous en avons conscience, il faut aussi témoigner du déséquilibre de nos capacités à agir au nom des principes généraux, entre la partie publique et la partie privée du parc. En d'autres termes, nous pouvons dire que l'intervention est efficace sur à peine 20 % de notre parc, le parc social. Pour le parc privé, nous sommes démunis de perspectives : la volonté de bâtir une ville équilibrée et accessible est mise en échec sur le parc privé sur lequel nous n'arrivons pas à mettre en place de contre tendances. On peut donc s'interroger sur la manière dont nous allons pouvoir faire converger dans les politiques locales les capacités à intervenir sur ces deux segments de parc.

### Guillemette LESCURE, Lille Métropole Habitat

Existe-t-il des initiatives pour tenter de vaincre les différentes réticences communales que l'étude et les témoignages des territoires ont mis en lumière ?

### Bruno DALY

Elles sont nombreuses. A titre d'exemple, dans l'agglomération d'Angoulême, le préfet lui-même s'est engagé aux côtés des responsables de l'agglomération pour rencontrer tous les élus communaux et leur expliquer les enjeux des politiques locales de l'habitat et le rôle du logement social. Melun Val-de-Seine a également fait un travail fort de pédagogie auprès de ses communes membres. En Poitou-Charentes, la DREAL est allée jusqu'à rédiger un guide à l'usage des élus locaux. Le Conseil général de l'Eure et l'USH Haute Normandie ont également rédigé un guide à l'attention des élus.

### Serge LERDA

Sur l'agglomération d'Aix-en-Provence, nous avons décidé à titre d'exemple, de tenir une commission hors du territoire pour valoriser les exemples des communes voisines.

## Guy LEMEE, INVENTAIRES

Monsieur VIDON, comment fait un opérateur Hlm pour gérer la complexité des territoires franciliens, quand il est amené à intervenir en bout de chaîne ?

## Jean-Luc VIDON

Il a fallu apprendre à gérer les problèmes complexes et la profession des bailleurs sociaux franciliens – très nombreux sur le territoire – s'organise pour parvenir à travailler à la fois collectivement et individuellement auprès des collectivités locales. Nous avons ainsi au niveau de l'association régionale identifié les territoires à enjeux, nous les avons rencontrés et avons travaillé en amont, en inter organismes, avec eux sur leur PLH, ce qui permet de définir des priorités communes et les moyens nécessaires. La difficulté, en revanche, est plus grande lorsque nous avons affaire à des PLH communaux, dont on peut se demander si cela a encore un sens.

### C. Les principaux résultats de l'étude sur l'évolution des politiques locales (2/2)

## Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'habitat <sup>(1)</sup>

La territorialisation des politiques de l'habitat et plus généralement, une bonne gouvernance des politiques de l'habitat concernent non seulement une bonne affectation des compétences, mais aussi très largement les moyens que les acteurs se donnent pour forger des outils de mise en œuvre, renforcer les synergies entre eux, se concerter et contractualiser. Dans une large mesure, et par-delà les difficultés, l'étude montre que ce processus est à l'œuvre sur le terrain, et n'est menacé que par des incertitudes créées par les choix nationaux, en matière budgétaire, fiscale ou institutionnelle. Cela au risque d'une recomposition du jeu d'acteurs laissant l'Etat en lisière.

---

(1) Les supports de l'intervention de Dominique Dujols sont disponibles sur le site du réseau : [http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/reseau\\_des\\_acteurs\\_17\\_nov\\_dominique\\_dujols.pdf](http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/reseau_des_acteurs_17_nov_dominique_dujols.pdf)

## 1. Une gouvernance qui s'organise, mais qui reste fragile

### a) Une amélioration des moyens et de l'organisation des collectivités locales

L'étude montre bien que des avancées très significatives ont été faites ces dernières années, au sein des EPCI et des Conseils Généraux dans la mise en place des moyens à la fois humains, organisationnels et financiers, et dans les modes de faire.

Les moyens humains sont en augmentation, avec des services Habitat qui se sont structurés, étoffés. Le positionnement de ces services est plus ou moins stratégique, soit en lien avec la planification spatiale et l'urbanisme, soit en lien avec la solidarité. Il ne semble pas ressortir un positionnement optimal qui s'imposerait, mais c'est plutôt la capacité de travail avec d'autres services qui est en jeu avec, à l'inverse le risque du cloisonnement. Il faut toutefois reconnaître la montée en puissance des capacités humaines des collectivités locales, en général et pour ce qui concerne l'habitat en particulier, face à la complexité de ce sujet et la difficulté à le positionner dans une stratégie globale de développement d'un territoire. Cela pose la question des outils mis à disposition des élus pour pouvoir s'emparer de ce sujet.

La gouvernance se structure avec le développement des outils de connaissance et particulièrement des observatoires. Tous jugent essentielle la connaissance pour adosser la définition puis la conduite des politiques de l'habitat, condition sine qua non pour que les élus appréhendent ces questions et s'y intéressent. Le seuil qualitatif à franchir est toujours celui du partage des données et des analyses avec les différentes familles d'acteurs. Les Etats Généraux du Logement en font un point central d'une bonne gouvernance, comme étant essentiel à l'anticipation, à la définition et la mise en œuvre des politiques de l'habitat, mais aussi comme outil de développement du dialogue. Les Hlm souhaitent y apporter toute leur part à travers les associations régionales. Autre outil important : les établissements publics fonciers, qui montent en puissance alors que le constat de départ était assez critique sur les politiques foncières menées jusqu'à présent et que les attentes sont grandes en la matière. Un enjeu central pour les Etats Généraux du Logement est d'arriver à bâtir une orientation foncière dans le domaine de l'habitat.

Les moyens financiers sont en forte croissance, mais de réelles inquiétudes subsistent pour la suite. La croissance des budgets des collectivités délégataires est une réalité et l'intervention sur fonds propres des EPCI étudiés est en forte augmentation, de même que pour les départements. On abandonne progressivement les aides saupoudrées au profit de financements plus ciblés, liés à des critères de plus en plus précis et conditionnés. Mais force est de reconnaître que le tour de table financier est aujourd'hui mis en péril. Si les EPCI ont pris le relais de l'Etat (appuyés par les Conseils généraux et certains Conseils régionaux), les menaces qui pèsent sur le financement des politiques

locales de l'habitat sont jugées graves : baisse des crédits de l'Etat, perspectives incertaines des financements du 1%, inquiétudes pour le financement des projets ANRU. Il faut toutefois souligner que les aides de l'Etat ne s'arrêtent pas aux subventions d'aide à la pierre (elles comprennent aussi les aides fiscales et les aides à la personne qui sont bien plus importantes), même si on peut regretter que ce sont les aides déléguables qui sont en diminution forte (de 800 M€ en 2008 à 500 M€ l'année suivante).

## **b) Des modes de faire qui s'organisent**

L'exercice de la délégation des aides à la pierre est désormais bien rodé. La délégation est entrée dans les mœurs et elle est jugée comme un progrès pour les organismes Hlm dans la mesure où elle a permis d'accélérer la production et de mieux l'orienter par rapport à la territorialité et au choix des produits. La question de l'instruction technique des dossiers fait en revanche débat. Peu de délégataires l'ont prise, l'Etat est lui-même partagé. La poursuite de la délégation aussi peut faire débat : elle n'est pas forcément un outil de mise en œuvre des PLH et son renouvellement est un sujet de tension avec l'Etat dans un contexte de réforme territoriale. Enfin, en cas de coprésence de deux délégataires, on peut craindre un risque de concurrence ou un défaut de concertation.

## **2. Des systèmes d'acteurs en recomposition**

Après une longue période de relations « deux à deux » (collectivités/organismes Hlm d'un côté, et Etat/organismes de l'autre), l'espoir était que se crée enfin une relation plus « triangulaire ». Mais on observe en réalité une intensification du lien entre les collectivités et les organismes de logements sociaux, et une certaine perte de substance de la relation entre ces familles d'acteurs et l'Etat.

Le constat est quasi unanime : les relations entre collectivités locales et organismes sont bonnes et la confiance réciproque a fait des progrès. Qu'elles soient anciennes et stabilisées ou en construction, les relations entre les EPCI et les organismes sont en progression et prennent souvent une forme contractuelle. Il en est de même pour les relations entre Conseils généraux et organismes, comme en témoigne l'exemple du Bas-Rhin où le département et les collectivités sont présents dans tous les organismes, ESH, Offices, SEM. Dans ce domaine, il est fort possible que la Convention d'utilité sociale joue un rôle accélérateur face à des collectivités qui ont besoin d'être associées à la démarche et face aux associations régionales qui doivent créer du lien entre les collectivités et les organismes.

La montée en puissance des politiques locales dynamise la coopération entre les organismes. Ces coopérations sont soit anciennes et permettent un investissement important des organismes dans le développement des politiques locales, soit récentes

entre les organismes, directement indexées sur les actions du délégataire. Dans tous les cas, la volonté des élus en matière de politique de l'habitat est fondamentale dans l'organisation des acteurs Hlm : soit parce qu'ils sont directement à l'initiative de la structuration, soit parce que les bailleurs doivent s'organiser pour répondre à la demande du territoire.

La recomposition du tissu des organismes reste un point délicat. Si le processus est amorcé pour les Offices publics de l'habitat et ne semble pas poser problème (notamment parce que les élus sont parties prenantes), d'autres processus de recomposition du tissu des acteurs sont plus avancés mais parfois sensibles. C'est le cas des CIL et des ESH. Pour ces dernières, les collectivités locales rejettent majoritairement l'idée de grands groupes et pourtant elles n'hésitent pas à mettre en concurrence les organismes avec ces entités de taille importante. Tout cela se croise avec la volonté de la part de l'Etat de mutualiser les moyens. La position de l'Etat est ambiguë : il cherche à utiliser ses nombreux leviers de commandes pour contraindre sans s'engager. L'ensemble des acteurs réunis lors des Etats Généraux du Logement demande que l'Etat reste dans le jeu d'acteurs et appelle à un pacte de responsabilité; mais dans les faits, les acteurs seront conduits à se passer de l'Etat s'il ne joue pas son rôle de garant.

#### **D. Table ronde avec les acteurs des territoires (2/2)**

---

##### **Philippe MEJEAN, Urbaniste, Maître de conférence à l'Institut d'Aménagement Régional d'Aix-en-Provence, animateur de la table ronde**

La seconde table ronde est organisée autour de la question de la gouvernance, c'est-à-dire la façon de travailler ensemble, voire la façon d'être ensemble. Trois dynamiques sont liées : la coopération intercommunale, le lien entre les intercommunalités et les organismes, la coopération inter-organismes. Mais tout ceci est fragile ; cheminer ensemble demande de la contractualisation et l'Etat n'est pas forcément au rendez-vous tel qu'on le souhaiterait. Du côté des organismes, le contexte est aussi en pleine recomposition. Lors de la première table ronde, nous avons eu l'occasion d'identifier les succès et il est important que nous évoquions à présent ce qui contribue à fragiliser la gouvernance et la façon dont on pourrait la conforter davantage. Monsieur RAMBAUD, dans le département du Bas-Rhin, l'une des personnes interrogées dans le cadre de l'étude notait que « la coopération fonctionne bien lorsque ce n'est pas engageant. Mais il est impossible de se mettre d'accord sur la stratégie territoriale et sur les produits ». Comment faire évoluer le rôle des associations régionales vers davantage de représentation politique et un rôle de porte-parole de la stratégie collective des organismes ?

### Denis RAMBAUD

Aujourd'hui, plus personne ne s'interroge pour savoir si l'instruction du droit de l'urbanisme est une compétence locale. Sur l'habitat, nous devons aussi arriver à être cohérent dans les réponses entre les collectivités, l'État et les organismes. Si nous allons jusqu'au bout de la notion de territoire, il faudra que les organismes (Offices et ESH) réorganisent leur tissu et s'interrogent pour savoir si le territoire est bien le lieu pertinent d'exercice de leur travail : l'endroit où ils peuvent rencontrer les politiques (et se mettre en ordre de bataille grâce à de l'inter-organismes), l'endroit sur lequel ils peuvent rechercher un effet de seuil pour optimiser leur gestion. C'est d'ores et déjà ce que nous voyons se profiler sur Strasbourg, Colmar et Mulhouse où les élus locaux procèdent à une reprise en main de la gouvernance territoriale des organismes.

### Philippe MEJEAN

Monsieur VIDON, comment voyez-vous la contribution des organismes à l'édifice des politiques locales de l'habitat, la contribution à la gouvernance et la question de la recomposition du tissu ?

### Jean-Luc VIDON

Aujourd'hui, les communes et les EPCI sont les principaux interlocuteurs des organismes. C'est avec eux que l'on peut construire les politiques. Et si nous devons gérer l'éclatement des intercommunalités, notamment en Île-de-France, nous allons également devoir travailler pour conjuguer des stratégies territoriales et des stratégies de sociétés ou de groupes qui sont présents sur des échelles plus ou moins larges, pour servir une politique du logement et les habitants d'un territoire. Cela ne pourra se faire sans que les organismes revisitent leur stratégie d'entreprise, en fonction de la volonté politique exprimée par les interlocuteurs sur le territoire. Lorsque nous avons affaire à des interlocuteurs qui ont la volonté de dialoguer avec les organismes individuellement et collectivement, alors il s'agira de s'adapter. Les conventions d'utilité sociale peuvent être un exercice intéressant si elles répondent bien à une approche qui permet de s'interroger sur l'ensemble des missions des bailleurs sur un territoire et non pas à une approche administrative autour des indicateurs. Il revient désormais à chacun de faire un bout de chemin : les collectivités locales doivent comprendre que le tissu des organismes évoluera certainement mais lentement, les bailleurs doivent toujours penser en fonction du territoire et de leurs missions d'intérêt général.

### Philippe MEJEAN

Monsieur BONELLI, quelle serait aujourd'hui la reconfiguration nécessaire du rôle de l'Etat ? Si vous pouvez déjà en percevoir les évolutions, quels sont les moyens pour les mettre en œuvre ?

## Jean BONELLI

La réforme de l'État qui est actuellement en cours va avoir des impacts profonds et est vraisemblablement sous-estimée. Cette réforme est d'ailleurs en cohérence avec le projet de loi de réforme des collectivités locales. L'État est en train de se structurer fortement au niveau régional et laisse au niveau départemental un outil de proximité de mise en œuvre des politiques. Rappelons qu'un récent décret a placé les préfets de département sous la responsabilité des préfets de région. Cette réforme est d'autant mieux comprise dans les DDT dans la mesure où nous disposons d'une expérience sur les questions d'urbanisme et d'environnement qui préfigure la position future de l'État sur les questions de logement. En effet, concernant l'urbanisme, il s'agit d'une compétence décentralisée et l'État apporte un rôle d'animateur des politiques publiques et il reste vigilant sur le respect des grandes orientations. Nous pensons que l'État local aura sur les questions de logement un rôle d'anticipation vis-à-vis des délégataires et des collectivités locales, un rôle d'impulsion des politiques publiques et un rôle de contrôle. Au niveau national, l'État aura une position plus stratégique, tout en étant plus en retrait au profit du local. Il restera présent dans la politique du logement enfin, par les aides et les mesures fiscales qu'il apporte.

## Michel ROUGE, Grand Lyon

Les débats que nous avons eu montrent l'importance qu'aura la recomposition du tissu des organismes et son impact sur les politiques. Du côté des ESH, nous allons vers la constitution de grands groupes avec leur stratégie, plus ou moins territorialisée. Du côté des Offices publics, même dans les territoires où l'intercommunalité est ancienne, certains de ces organismes sont davantage communaux que communautaires et se placent en marge des grands enjeux. Comment éviter certaines situations, notamment de concurrence que l'on constate et qui sont préjudiciables au service rendu à la collectivité et aux habitants ? Comment mettre en place une approche permettant d'introduire de l'objectivité et de la transparence dans la discussion entre organismes.

## Jean-Luc VIDON

Le débat doit avoir lieu au sein de la profession sur la stratégie d'entreprise et sur la stratégie territoriale. Mais je compte aussi sur les collectivités, lorsqu'elles sont fortes et bien structurées, pour avoir la capacité de faire passer des messages forts aux opérateurs sur ce qu'elles attendent de chacun d'entre eux, y compris vis-à-vis des grands groupes.

## Georges DECREAU, Directeur général, La Nantaise d'Habitations

L'USH des Pays de la Loire a souhaité tirer profit de la montée en professionnalisme collectif des bailleurs face à la montée en régime des délégataires. L'USH dans les territoires doit vraiment être une réponse professionnelle qui accompagne les délégataires dans leur délégation. À Nantes, nous l'avons fait avec le fichier commun de la demande ; nous le faisons aujourd'hui avec le DALO et avec la Convention d'utilité sociale. L'USH dans les territoires sait faire de la politique, au bon sens du terme, quand elle parle au nom du collectif et doit être en mesure de proposer une éthique territoriale qui s'appliquera aux acteurs, dont les collectivités.



## Bernard BRUNET

Au niveau des directions de l'habitat des EPCI, il y a une nouvelle ingénierie du partenariat à développer. Cela suppose de développer la transparence, de reconnaître l'autre dans ses compétences, ses particularités, ses contraintes. Il y a aussi un axe de progrès à développer qui consiste à savoir reformuler certaines questions. Par exemple, aujourd'hui nous raisonnons en termes de produits et en termes quantitatifs, alors qu'il faudrait partir d'indicateurs d'objectifs davantage qualitatifs et définir une marge de progrès collective à atteindre en recentrant notre réflexion sur les habitants. C'est ainsi que nous arrivons à une nouvelle génération de PLH et de projet de territoire porté par les techniciens, les élus, les opérateurs et même la population.

## Thierry MISPOULET

Il y a aussi un enjeu fort de savoir si nous serons capables de raisonner en termes d'aménagement du territoire, notamment sur les zones périurbaines qui parfois nous échappent. Lorsque l'on parle de jeux à trois (organismes, collectivités, l'Etat), il ne faut pas oublier les rapports que peuvent entretenir les organismes, les EPCI et les communes. Pour l'heure, la relation est encore trop centrée autour du couple organisme/commune et ne tient pas encore assez compte du pouvoir des EPCI dans la règle du jeu de la délégation des aides à la pierre. Ne parlons plus de relations institutionnelles, mais de réseaux avec un pouvoir d'action qui est bien plus supérieur que celui d'une relation bilatérale ou trilatérale.

### III. LES PERSPECTIVES POUR LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

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

#### Béatrice HERBERT, Chargée de mission, ANIL <sup>(1)</sup>

L'ANIL, en collaboration avec l'Assemblée des Communautés de France, a mené une enquête exhaustive auprès de communautés d'agglomération et communautés urbaines sur leur politique de l'habitat. Sur le panel analysé, 45% sont délégataires des aides à la pierre. La première partie de l'étude concerne la diversité, les bonnes pratiques, les modes d'organisation en réponse aux spécificités des territoires. Toutes les évolutions doivent être analysées en fonction des délégataires, des non délégataires et du cas particulier francilien.

---

<sup>(1)</sup> L'intégralité des résultats de l'étude sera présentée lors de la journée du réseau du 10 février 2011 : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article357>

## 1. Une diversité de situations à prendre en compte

Parmi le panel, on dénombre un tiers de communautés d'agglomération et communautés urbaines que l'on peut qualifier de marché tendu (essentiellement en Ile-de-France), alors que les marchés détendus correspondent surtout à des petits EPCI, de départements ruraux ou des agglomérations en dépression économique. Concernant ces derniers, ils sont sans doute plus orientés vers la réhabilitation du parc privé et moins dans le développement de l'offre sociale. A ces types de marchés vont correspondre des prises de délégation différentes, des financements différents et des stratégies qui se déclinent y compris au niveau de l'organisation en place. 90% des délégataires ont investi six domaines (parc social, politique de la ville, foncier, accession sociale, publics spécifiques, parc privé) ou plus (ingénierie, observatoires) et ils interviennent aussi bien en financement qu'en accompagnement. Les non délégataires ne sont que 50% à intervenir sur ces six domaines. Il y a aussi une très forte dichotomie des budgets entre les délégataires (30 euros par habitant) et les non délégataires (15 euros). Avec les effets du plan de cohésion sociale, on note une véritable accélération des budgets : le montant des aides des délégataires est au moins équivalent à celui que l'Etat met à disposition. On relève également un très fort renforcement de l'implication dans l'accession sociale : on passe de 10% à 66% des EPCI intervenant sur ce champ (cette tendance est davantage marquée pour les délégataires). Toutes ces évolutions et l'élargissement du champ d'intervention se lisent jusqu'à l'intitulé des délégations au sein des communautés : habitat privé et social, habitat/politique de la ville/renouvellement urbain, habitat et hébergement.

## 2. Les perspectives des politiques locales de l'habitat

L'étude, dans une autre partie, a souhaité aborder la question de la prospective et des évolutions des politiques locales. Sous forme de questions ouvertes, les agglomérations ont été sondées sur les grands thèmes de débats pour les cinq années à venir. Chez les délégataires, le renouvellement du PLH va représenter l'enjeu majeur, en faisant en sorte qu'il intègre le développement durable et la refonte des aides financières à des fins plus qualitatives et en collaboration avec les autres financeurs. On retrouve également assez nettement la volonté de renforcer l'implication communautaire vis-à-vis de l'habitat privé (en termes d'ingénierie, d'OPAH communautaires, de révision des aides), le développement de l'action foncière (EPF local, participation à l'EPF régional, fonds d'intervention), le soutien à l'accession sociale, la mise en relation avec le secteur privé, l'évolution des outils et des partenariats avec un appui plus développé aux communes par le biais d'un pôle ressources. On ne sent pas en revanche un mouvement de fond parmi les non délégataires pour prendre la délégation. Sur 50 EPCI non délégataires enquêtés, seuls 8 ont une politique qui relève de la délégation à certains égards. On risque donc d'avoir une sorte de partition entre les EPCI engagés dans la délégation et plusieurs générations de PLH, les non délégataires qui construisent tout de même une

politique, les non délégataires qui n'en construisent pas et les autres. Quant à l'Ile-de-France, l'évolution majeure de l'intercommunalité (par fusion d'EPCI ou création) pourrait avoir des effets tout aussi importants en matière de politique de l'habitat qu'il faudra observer.

## **B. Quelles perspectives pour les politiques locales de l'habitat dans un contexte en plein renouvellement ? Table ronde**

---

### **Fanny LAINE-DANIEL, Urbaniste et sociologue, animatrice de la table ronde**

Le temps d'échange que nous souhaitons engager a pour ambition d'apporter une vision prospective et constructive de ce que pourraient être les politiques locales de l'habitat de demain. Nous sommes aujourd'hui engagés dans un processus, celui de la territorialisation des politiques locales de l'habitat, mais avec un sentiment partagé d'inachevé. La première question que nous souhaitons donc poser aux participants est la suivante : quel pourrait être le contenu des politiques locales de l'habitat de demain, quelles en seraient les cibles prioritaires en termes de publics, en termes de statut de logements ?

### **Guy POTIN, Vice-président de Rennes Métropole, Vice-président du club « Décentralisation et Habitat » en Bretagne**

Si tout le monde avance, pour autant nous n'en sommes pas au même stade. La réponse que l'agglomération de Rennes peut apporter en termes de perspectives de la politique locale n'est forcément pas la même que celle qu'en donnera un autre territoire. À Rennes, la délégation remonte à 1983. Depuis, elle constitue un outil facilitateur de la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat. La politique de l'habitat est partie intégrante de la stratégie du territoire et elle doit s'appuyer sur un constat et une observation très fine. Les territoires sont à des stades différents de développement, avec leurs propres contraintes économiques, leurs contraintes en matière d'habitat et il ne peut exister de réponse figée. Dans cette stratégie territoriale, l'habitant doit avoir une place de première importance. Avant de savoir comment on va loger les habitants, il faut d'abord savoir qui nous devons loger spatialement et techniquement. Ce n'est que lorsque tout le monde a adhéré aux constats et aux ambitions que nous pouvons passer à la phase de mise en œuvre. Pour répondre à la question du contenu et des cibles prioritaires, il faut observer ce que le marché ne produit pas naturellement, où sont les manques, puis parvenir à remédier à l'ensemble des dysfonctionnements de la chaîne de l'habitat en mettant en place les moyens nécessaires. Cela veut dire que l'intervention devra porter sur le parc public neuf et ancien (sur le territoire de Rennes Métropole, nous produisons 1160 logements locatifs sociaux par an), le parc privé (avec la production, comme c'est le cas à Rennes Métropole de locatif intermédiaire avec des aides et l'appui des opérateurs privés, avec un axe fort en matière d'accession à la propriété pour lutter contre la spécialisation de la ville centre et maintenir sur le

territoire les populations dont les communes ont besoin), le logement de publics spécifiques, l'évolution des quartiers, la politique de la ville. En résumé, la réponse à la question consiste finalement à dire que tout est nécessaire et que tous les publics doivent être visés, mais toujours en fonction des spécificités du territoire et avec de la qualité.

### Fanny LAINE-DANIEL

Dans les territoires tendus, le logement social occupe une place importante face aux déséquilibres qui se font sentir. Monsieur QUERCY, comment analysez-vous la place du logement social aujourd'hui dans toute la diversité des territoires face aux besoins identifiés ?

### Pierre QUERCY, Délégué Général, L'Union sociale pour l'habitat

Dans la continuité de ce que vient de dire Guy POTIN, je pense en effet qu'il faut tout embrasser, mais pas tout aider. Il faut donc savoir être sélectif. Le parc social essaye en tout cas de l'être. Certes, ce n'est pas le seul acteur concerné par les politiques locales de l'habitat, mais il représente un socle dans les parcours résidentiels et dans la sécurité d'accès pour tous à un logement. La conception que défend l'Union sociale pour l'habitat est celle d'un accueil large et généraliste et pas uniquement des plus démunis, avec le souci d'être garant de la mixité sociale. Pour cela, plusieurs actions doivent être menées. Il faut agir sur le neuf, mais aussi sur l'existant pour ne pas laisser se déqualifier une partie du parc. Il faut conduire une politique de rénovation ambitieuse. Le logement social doit aussi être le partenaire du développement durable, notamment pour la maîtrise des charges et les économies d'énergie. Enfin, il faut que le système de production du logement social permette de loger les plus démunis, alors que malheureusement, le PLUS est déconnecté des loyers plafonds des aides personnelles au logement. Pour cela, il faut des moyens financiers suffisants et l'on ne peut que déplorer la baisse des aides à la pierre et le fait de l'État prévoit de financer une partie des aides en ponctionnant les organismes Hlm.

### Fanny LAINE-DANIEL

Monsieur BIES, quelles sont les orientations de la politique locale à Strasbourg et quelles questions se posent à vous pour l'avenir de cette politique, y compris en termes d'outils à mettre en place ?

### Philippe BIES, adjoint au maire de Strasbourg, vice-président de la Communauté Urbaine de Strasbourg

La politique de l'habitat et de la ville de la Communauté Urbaine de Strasbourg est plus récente que celle de Rennes. Le PLH a été adopté en 2009 : s'il s'agit du quatrième PLH, c'est la première fois qu'une politique ambitieuse de l'habitat est mise en place à partir d'un diagnostic très précis, en tenant compte du contexte et en ayant un mode d'élaboration qui soit le plus participatif possible pour coproduire la politique de l'habitat. C'est aussi grâce à la volonté politique clairement affichée que nous avons pu

investir les moyens nécessaires. Les moyens concernent aussi bien le parc public pour lequel la collectivité doit être moteur, et le parc privé pour lequel la collectivité a un rôle de régulateur. À Strasbourg, nous essayons également d'adapter les outils à la territorialisation, avec la volonté pour les collectivités de pouvoir disposer d'outils où le pouvoir de décision reste local. C'est dans cette perspective que nous conduisons actuellement un projet de fusion d'une SEM avec une SA d'Hlm dont la ville de Strasbourg est actionnaire principal, pour se doter d'outils qui aient l'envergure nécessaire pour porter la politique des collectivités. Quant à la production, nous sommes en train de la réorienter fortement vers le PLAI (en la passant de 8% à 25%) en abandonnant temporairement le PLS. Dans le même temps, nous avons triplé la production globale. Mais il faut reconnaître que ces produits, tels qu'ils sont financés actuellement, ne sont plus adaptés à une partie de la population. La conséquence en est l'assignation à résidence d'une partie de nos concitoyens qui est obligée d'aller se loger dans les quartiers où les loyers sont accessibles. Pour lutter contre cela, la collectivité ne peut pas rester seule et on ne pourra pas se passer d'une refonte des moyens d'intervention des politiques publiques.

### Fanny LAINE-DANIEL

Monsieur MOTTE, Grenoble s'est engagée fortement sur le développement durable en lien avec sa politique de l'habitat. Le contexte actuel vous permet-il de tenir vos objectifs et de garantir à la fois accessibilité et performance énergétique ?

### Jean-Philippe MOTTE, Conseiller municipal de Grenoble, Vice Président de Grenoble Alpes Métropole

Le contexte actuel est marqué par une réduction des financements publics, qu'il s'agisse de ceux de l'Etat, de ceux de la région Rhône-Alpes, du Conseil général de l'Isère. La métropole grenobloise se retrouve donc en première ligne et ne peut baisser la garde, même si nous ne pouvons cacher notre inquiétude sur la capacité à faire l'ensemble de ce que nous avons porté lors de l'élaboration du PLH et dans la politique locale de l'habitat. S'il fallait exprimer une priorité, la première serait de traiter le grand volume de demandeurs de logement social : on recense 12 000 demandeurs de logement social dans une agglomération de 400 000 habitants. Parmi ces demandeurs, un tiers des ménages est dans le parc social, un tiers dans le parc privé et un tiers en situation d'hébergement. S'il y a donc un axe central et un indicateur qui attestera de la réussite de notre politique locale de l'habitat, c'est bien la réduction du nombre de personnes en situation d'hébergement dans l'agglomération et le fait de garantir un toit pour tous. Pour y parvenir, nous avons d'ores et déjà augmenté le rythme de production de 650 à 1000 logements sociaux chaque année. Cela nous amène à une autre question qui nous est posée à Grenoble comme partout en France : celle du coût du logement. 70 % des ménages ont des ressources telles qu'ils ressortent d'un logement PLAI. Il faut arriver à faire grimper la programmation de PLAI et obtenir des partenaires que ces PLAI soient bien des PLAI « ressources » ou « loyer » et qu'ils procèdent d'une démarche de droit commun.

Une seconde priorité de la politique locale de l'habitat est de décliner le Plan Climat de

l'agglomération grenobloise à travers des actions d'économie d'énergie et dans le traitement du parc privé des années 1945–1975 par des aides significatives aux copropriétés. Parallèlement, nous poursuivons la politique de traitement des copropriétés fragilisées. Toutes ces actions ne peuvent plus aujourd'hui se limiter au territoire de l'agglomération car nous voyons qu'il y a des interactions fortes avec la région urbaine grenobloise qui constitue le principal bassin d'habitat.

### Fanny LAINE-DANIEL

À présent qu'ont été pointées les principales priorités des politiques locales de l'habitat, quelle organisation et quel système de gouvernance faut-il mettre en place pour les conduire ? Qui peut prendre le rôle de chef de file ? Comment dépasser les tensions entre les communes et les intercommunalités, entre le trop d'État et le pas assez d'État, entre les délégataires sur un territoire ? Les Etats Généraux du Logement ont évoqué l'idée de services d'intérêt général du logement et de pacte de responsabilité.

### Pierre QUERCY

Les propositions des Etats Généraux du Logement dans le domaine de la gouvernance des politiques locales de l'habitat sont relativement faibles. Nous avons dû faire face à de nombreuses résistances d'associations qui ont défendu le pouvoir communal en matière d'urbanisme. Et je regrette qu'on ait pas été plus forts pour parler d'autorité organisatrice.

### Philippe BIES

Deux solutions sont possibles : soit nous procédons à un retour en arrière et une reprise en main par l'État y compris financière, soit nous allons au bout de la démarche de décentralisation en créant des pôles publics de l'habitat au niveau local. C'est cette deuxième voie que nous essayons de suivre à Strasbourg, avec la chance d'avoir des bonnes relations de travail entre les deux délégataires (Communauté – Conseil général), en prenant acte que l'État sera désormais le garant.

### Jean-Philippe MOTTE

La perception communément admise est bien que la métropole est chef de file, à la fois parce qu'elle a su témoigner de son engagement politique et d'une force de frappe financière significative. Depuis 2004, l'agglomération a pris la délégation des aides à la pierre et instruit pour le compte de la Région les aides qu'elle pouvait bonifier. Par ailleurs, les communes aussi ont su témoigner lors de la préparation du PLH du rôle de l'agglomération en matière d'habitat. Même si la métropole grenobloise n'a pas la compétence en matière d'urbanisme, à travers son projet d'agglomération, à travers le développement territorial sur un certain nombre de polarités reconnues et partagées, à travers la politique de la ville, elle est désormais en capacité d'être l'animateur du développement territorial solidaire. Malgré tout, tout cela ne pourra être mené à bien sans l'appui des autres partenaires que sont l'État, le Conseil général, la Région. Nous attendons de l'État qu'il instaure désormais des amendes en cas de non-respect des principes de la loi SRU.

## Guy POTIN

On ne peut pas parler de l'évolution des politiques locales de l'habitat sans qu'il y ait enfin au niveau national une politique de l'habitat, et non pas des politiques segmentées qu'on additionnerait. Le temps des collectivités n'est plus du tout celui de l'État. Et l'on ne peut plus accepter que les règles changent en permanence, qu'elles ne respectent pas une cohérence d'ensemble. De plus, nous avons affaire à des injonctions contradictoires : comment combiner à la fois la mixité sociale au titre du renouvellement urbain et l'accueil des plus démunis au titre du DALO, comment aller vers plus de territorialisation et lancer un projet national de regroupement des opérateurs du logement ? Cela ne veut pas dire que l'État ne doit pas être fort. Au contraire, un État fort est un État qui localement est capable de contractualiser des politiques territoriales. On ne peut pas parler de l'avenir tant qu'il y aura un manque de cohérence et d'affirmation d'une politique nationale de l'habitat. Telle était l'ambition des Etats Généraux du Logement. Ceci étant, Rennes Métropole avance, applique sa politique locale, se donne des objectifs, contractualise des contrats territoriaux avec les communes, les départements, la Région, les opérateurs, les aménageurs, les financeurs. Pour cela, il faut en effet une autorité organisatrice qui devra organiser l'ensemble des politiques qui contribuent au développement de l'habitat (de l'amont à l'aval) et pas uniquement la politique de l'habitat. Cette instance organisatrice est, du moins sur l'agglomération de Rennes, l'EPCI. Cette année, l'Etat aura mis 4 M€ quand l'agglomération en aura consacré 40 !

## Fanny LAINE-DANIEL

Qui peut jouer le rôle d'autorité organisatrice ailleurs que dans les grandes métropoles, dans les territoires ruraux, là où la politique locale n'est pas très affirmée, et où les délégataires sont absents ?

## Michel VANCAILLE, Président de Pas-de-Calais Habitat, Premier vice-président du Conseil général du Pas-de-Calais

Les maires des communes rurales et les conseillers municipaux, pour continuer à exercer une légitimité, ne veulent pas se voir imposer de cartes communales ou tout autre dispositif pour aménager à leur place leur territoire. Plutôt que de les contraindre ou passer en force, recherchons les moyens de les faire venir autour de la table pour organiser la répartition harmonieuse de l'habitat.

## Pierre QUERCY

Cette opposition est compréhensible de la part des communes. Mais le législateur doit aussi prendre sa responsabilité et convaincre de la nécessité du changement. La position de l'Union sociale pour l'habitat est de trouver une autorité organisatrice. La délégation de compétence a été un facteur de progrès important, mais elle ne constitue qu'une étape. Il faut aller plus loin avec les moyens financiers et les compétences globales de la production à la gestion en passant par le financement.

## Guy POTIN

Le dernier PLH de Rennes a été signé au bout de trois ans. Pour y arriver, nous avons attendu que le constat, les objectifs, les moyens soient entièrement partagés par toutes les communes. C'est parce que nous avons mené ce travail en amont que le PLH a été

voté à l'unanimité. Et ce travail amont a des répercussions positives sur l'aval : par exemple, tous les PLU sont réalisés en collaboration avec Rennes Métropole qui n'a pourtant pas la compétence Urbanisme. Nous avons également décidé au moment du PLH de la fiscalité additionnelle, c'est-à-dire des ressources dédiées à l'habitat qui ne seront pas affectées à d'autres politiques.

### Philippe BIES

Le maire reste le patron, y compris au sein d'une communauté urbaine. On ne peut pas imposer une décision à un maire, car c'est lui qui *in fine* signe les permis et discute avec les maîtres d'ouvrage. Mais nous devons arriver à une coproduction.

### Jean-Philippe MOTTE

La politique de l'habitat doit en effet être le fruit d'une coopération avec les communes. Ce travail fastidieux de dialogue avec l'ensemble des élus a des effets bénéfiques, notamment le partage des objectifs et des moyens à mettre en œuvre ; en 2008, nous avons voté une fiscalité additionnelle dans un objectif d'aider la politique du logement et d'accélérer le renouvellement urbain. D'autres partenaires doivent être mobilisés. À Grenoble, nous avons signé un partenariat avec la Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs pour que toute opération de construction de plus de 10 logements sur le territoire de Grenoble donne lieu à une participation à l'effort au titre du logement public. Il nous semble également important de conduire des actions en partenariat avec le monde associatif pour l'accueil, l'hébergement et l'accès au logement. Toutes ces actions renforcent la reconnaissance du rôle d'animateur de l'EPCI.

### Claire DELPECH

Dans un contexte de crise économique, de précarité qui se développe, nous allons aller nécessairement vers des territoires forts. Cela veut dire des territoires capables de négocier, en amont (avec l'Etat) et en aval, leur développement et leur assise territoriale. On voit bien que les PLH qui avancent sont ceux qui sont en mesure de négocier avec leurs partenaires, les communes et l'ensemble des acteurs présents sur le territoire. L'Etat, dans ce contexte, adopte une attitude de laisser-faire vers le renforcement des territoires pour affronter la réforme territoriale, la réforme fiscale. La question qui subsiste est la suivante : où est la solidarité nationale pour les autres territoires ?

### Guy POTIN

En région Bretagne, avec 13 délégataires, nous avons monté un club des délégataires pour ne pas laisser chacun d'entre eux discuter seul avec l'Etat. Dans ce club, nous essayons de voir quelles sont les complémentarités et les synergies entre les territoires pour être plus fort ensemble.

### Pierre QUERCY

Dans la perspective des politiques locales de l'habitat de demain, nous pensons que les organismes Hlm doivent être les partenaires depuis l'amont vers l'aval et pour organiser la remontée du terrain vers le niveau central. C'est pour cela que nous demandons au niveau législatif que les bailleurs soient explicitement reconnus comme des partenaires



aux côtés des autres. Pour être représentés, nous comptons sur les associations régionales pour organiser la synthèse et mettre en œuvre les moyens collectifs. Mais il faudra aussi s'appuyer sur d'autres relais au niveau des territoires, car le niveau régional n'est pas forcément le plus légitime pour discuter des politiques de l'habitat. Concernant la contractualisation, nous ne pouvons que regretter que la Convention d'utilité sociale ait été une occasion manquée dans l'esprit et dans la forme. Enfin, les bailleurs sociaux devront réfléchir à leur organisation pour être plus performants. Si la taille des organismes n'est pas forcément un critère de performance lorsque l'on aborde la question de la gestion de proximité, on peut penser que d'autres métiers (le renouvellement urbain par exemple) font appel à des regroupements pour optimiser les moyens humains et financiers. Si regroupements il doit y avoir, ils doivent se faire en garantissant que les résultats soient redistribués au service du logement social et non au bénéfice des actionnaires ou d'autres métiers. Pour autant, il ne faut pas d'immobilisme sur le tissu des organismes : les groupes peuvent être une bonne chose s'ils mettent en place les moyens pour répondre aux problèmes complexes.

#### IV. SYNTHÈSE DES ÉCHANGES

##### Philippe MEJEAN<sup>1</sup>

C'est par une métaphore, celle du théâtre, que je souhaite à présent rendre compte des échanges que nous avons eus tout au long de la journée : l'habitat comme pièce majeure du répertoire des politiques publiques. Dans les années 60, Malraux décentralise une partie du spectacle vivant et crée des scènes nationales talentueuses qui demeurent aujourd'hui encore. L'habitat, lui, ne connaît plus beaucoup de scènes nationales, mais des scènes locales de plus en plus (voire trop) nombreuses, pas toujours à la bonne échelle pour satisfaire les besoins d'un public.

Pour jouer une pièce, il faut en premier lieu un auteur. Pendant longtemps, l'État a écrit la pièce tout seul. Puis, nous nous sommes mis à écrire de plus en plus ensemble ; c'est la fameuse « déconcentration ». Mais il est difficile d'écrire à deux lorsque l'un est à Paris et l'autre en région, lorsque les uns et les autres sont sur des logiques différentes. C'est aussi difficile d'écrire à deux lorsqu'une partie du texte est réécrite alors que la pièce commence à être jouée. Sans doute va-t-il falloir se mettre à écrire tout seul : ça semble être le sens de l'histoire.

---

<sup>1</sup> La vidéo de l'intégralité de l'intervention de Philippe Méjean, difficile à résumer est disponible sur le site du réseau : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?rubrique54>

Pour jouer une pièce, il faut en second lieu un metteur en scène. Avec le terme d'autorité organisatrice, nous voyons le metteur en scène clairement se dégager, s'affirmer par rapport à sa troupe d'acteurs (de l'habitat). Ce metteur en scène n'est pas un demiurge. Il est obligé de composer fortement car il a parmi sa troupe des maires. Ce metteur en scène n'a de toute façon pas prise sur tous, ce qui l'oblige à conserver une capacité de négociation forte.

Pour jouer une pièce, il faut en troisième lieu une troupe d'acteurs. Force est de constater que les rôles sont en train d'être redistribués et la hiérarchie des acteurs évolue sensiblement : des premiers rôles deviennent des seconds (voire des troisièmes) rôles, certains acteurs sont en train de disparaître, d'autres apparaissent. Mais tous ces acteurs ne sont plus amateurs et ils témoignent du professionnalisme qu'ils attachent à la conduite des politiques de l'habitat.

Pour jouer une pièce, il faut ensuite des moyens. Et il n'est pas sûr qu'après avoir commencé la représentation, on puisse continuer à la tenir. Notons qu'en coulisse, on ne chôme pas : c'est toute l'organisation des moyens humains, le travail des observatoires, la mobilisation du foncier. Bravo à la régie !

Enfin, sans public, sans spectateur, il n'y a pas de représentation. Mais là, la métaphore ne marche plus. Le logement n'est pas du spectacle ; c'est de la vraie vie avec de vraies gens. Pour ajuster les réponses aux besoins, sans doute faudra-t-il réécrire la pièce et la faire jouer par de vrais acteurs : les habitants.

## LES INTERVENANTS

**Dominique BELARGENT**, Directeur de projet « politiques territoriales de l'habitat », L'Union Sociale pour l'Habitat

**Philippe BIES**, Adjoint au maire de Strasbourg, Vice-président de la Communauté Urbaine de Strasbourg

**Jean BONELLI**, Directeur, Direction départementale des territoires de l'Ain

**Bernard BRUNET**, Chargé de mission à la Direction de l'Habitat, Lille Métropole Communauté Urbaine

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

**Dominique DUJOLS**, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union Sociale pour l'Habitat

**Béatrice HERBERT**, Chargée de mission, ANIL

**Serge LERDA**, Directeur du service Habitat, Communauté d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence

**Thierry MISPOULET**, Directeur de l'action sociale, de l'habitat et du logement, Conseil Général 37

**Jean-Philippe MOTTE**, Conseiller municipal de Grenoble, Vice président de Grenoble Alpes Métropole

**Guy POTIN**, Vice-président de Rennes Métropole, Vice-président du club « Décentralisation et Habitat » en Bretagne

**Pierre QUERCY**, Délégué Général, L'Union sociale pour l'habitat

**Denis RAMBAUD**, Président de l'AREAL, Premier-adjoint au maire de Mulhouse, Vice-Président de Mulhouse Alsace Agglomération

**Augustin ROSSI**, Chargé de missions, Assemblée des Départements de France

**Jean-Luc VIDON**, Directeur Général, La Sablière

## LES ANIMATEURS

**Bruno DALY**, Habitat et Territoires Conseil et **Philippe MEJEAN**, Urbaniste, Maître de conférence à l'Institut d'Aménagement Régional d'Aix-en-Provence

**Fanny LAINE-DANIEL**, Urbaniste et sociologue



# réseau des acteurs de l'habitat



[contact@acteursdelhabitat.com](mailto:contact@acteursdelhabitat.com)  
[www.acteursdelhabitat.com](http://www.acteursdelhabitat.com)

