



**ANIL / AGENCE NATIONALE POUR
L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT**



LES POLITIQUES DE L'HABITAT DES COMMUNAUTÉS URBAINES ET D'AGGLOMERATION DEPUIS LA LOI LIBERTES ET RESPONSABILITES LOCALES

FORMES D'INTERVENTION ET BUDGETS

(FRANCE METROPOLITAINE, PERIODE 2004 A 2009)

SYNTHÈSE

JANVIER 2011

BÉATRICE HERBERT,

AVEC LA COLLABORATION DE CLAIRE DELPECH

Même si la politique de l'habitat reste une compétence de l'Etat, il appartient aux collectivités locales d'en orienter la mise en œuvre en fonction des spécificités de leur territoire et de leurs propres projets. Ces dernières années, et tout particulièrement depuis la loi Libertés et responsabilités locales de 2004 qui a offert aux collectivités locales la possibilité de devenir délégataires des aides à la pierre, les communautés se sont de plus en plus impliquées dans la définition et dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat. La montée en puissance de l'intercommunalité a d'ailleurs rendu possible l'émergence ou la confirmation de politiques locales du logement capables de répondre aux besoins de la population, contribuer aux grands équilibres sociaux et urbains, maîtriser l'étalement urbain, offrir une qualité de vie en ville...

De nombreux rapports témoignent désormais de cet engagement. Ainsi l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) a publié en 2009 une étude sur les politiques des départements en faveur du logement et conduit depuis 2010, en collaboration avec l'AdCF, une étude sur les politiques du logement conduites par les communautés urbaines et communautés d'agglomération depuis la loi libertés et responsabilités locales.

La première synthèse de cette étude, objet de la publication, a été présentée en décembre 2010 aux directeurs d'ADIL et responsables des services habitat des communautés d'agglomération et urbaines, dans le cadre d'une manifestation organisée par l'AdCF et l'ANIL, intitulée « Concevoir, développer et animer une politique locale de l'habitat : quelles implications des communautés urbaines et d'agglomération ».

Une étude transversale et inédite, menée en collaboration avec l'AdCF

Dotées de compétences obligatoires en matière d'habitat et chefs de file, à ce titre, des politiques locales, les communautés urbaines et communautés d'agglomération de France métropolitaine, au nombre de 188 au 1^{er} janvier 2010 ont indéniablement renforcé leur action au fil des ans et tout particulièrement depuis la loi Libertés et responsabilités locales d'août 2004. En témoignent notamment la signature d'une convention de délégation des aides à la pierre par 73 communautés, le renouvellement de Programmes Locaux de l'Habitat plus territorialisés et plus opérationnels, ainsi qu'un effort budgétaire accru, au demeurant très clairement souhaité par l'Etat.

Si les publications sur les politiques de l'habitat des agglomérations sont aujourd'hui nombreuses et diversifiées, elles n'en demeurent pas moins sectorielles au plan thématique (parc social, délégation des aides à la pierre, politique de la ville, accession sociale à la propriété...) ou au plan géographique ; une approche transversale des politiques de l'habitat des communautés, mises en perspective avec une typologie des marchés demeure inexistante, tout comme demeure notoirement insuffisant l'évaluation de leur effort budgétaire.

De ce constat est née l'idée d'une enquête *ad hoc* auprès des communautés destinée à mieux connaître leurs modalités d'intervention et les transformations intervenues entre 2005 et 2010. Fondée sur l'analyse des résultats de cette enquête, menée de mai 2009 à février 2010, l'étude consacrée aux « politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération » offre un regard rétrospectif sur cinq années de politique du logement marquées par l'engagement de grands programmes : le Plan de Cohésion Sociale (PCS 2004/2009) et le Programme National de rénovation Urbaine (PNRU 2005/2013).

Ce travail d'analyse quantitative et qualitative de l'implication des communautés urbaines et d'agglomération, qu'il s'agisse des outils d'intervention privilégiés, des domaines investis ou des moyens tant humains que financiers mis en œuvre s'inscrit dans le sillage de la série d'études de l'ANIL consacrées aux formes et budgets d'intervention des collectivités¹, il n'aurait pu être mené à bien sans le concours de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), qui a activement contribué à l'élaboration et à la collecte des questionnaires adressés à l'ensemble des communautés ainsi qu'à l'analyse des résultats sur la participation financière des communautés.

Les objectifs de l'enquête

(Questionnaire écrit adressé à l'ensemble des communautés de France Métropolitaine)

- * connaître les moyens humains et les outils de pilotage des politiques locales (services, PLH, délégation des aides à la pierre) ainsi que le nombre de domaines soutenus par la communauté
- * cerner par grands domaines s'il y a ou non intervention de la communauté (parc locatif social, foncier, politique de la ville, réhabilitation du parc privé, accession à la propriété, publics spécifiques, ingénierie-observatoires-associations)
- * comprendre la nature et les règles d'interventions par domaines, appréhender les financements croisés
- * recueillir des informations budgétaires (budget logement 2005 à 2009, investissement et fonctionnement), budget d'investissement par domaine
- * comprendre les principales évolutions de la politique de la communauté entre 2005 et 2009 – question ouverte –
- * appréhender la nature des interventions futures envisagées – question ouverte –

47% des CU ou CA ont répondu à l'enquête (89) ; le taux de réponse est plus élevé chez les délégataires (50%, soit 39) que chez les non délégataires (43%, soit 50).

¹ « Les départements et le logement, bilan de la loi Libertés et responsabilités locales (2005-2008) », ANIL, B. Herbert, septembre 2009, cahier détachable du Moniteur des travaux publics du 22 janvier 2010.

Diversité des marchés du logement des 188 communautés de France métropolitaine

Traits communs des agglomérations : des territoires urbains où le parc locatif et les zones urbaines sensibles sont surreprésentés

Les 188 CU, CA et Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) de France métropolitaine existant au 1^{er} janvier 2009, regroupent quelques 28 millions d'habitants résidant dans près de 3.500 communes urbaines (voir encadré).

Comparées à la France métropolitaine, les communautés urbaines et d'agglomération, qui regroupent 44% de la population et 46% des résidences principales, concentrent près de 2/3 du parc locatif, tant privé que public, ainsi que près de 80% de la population habitant une zone urbaine sensible. Les propriétaires y sont quant à eux, sous-représentés, tout comme les résidences secondaires. A noter qu'en Ile de France, le développement de l'intercommunalité relève largement de communautés très concernées par la politique de la ville.

En dépit d'une appartenance commune à des territoires urbains pôles d'emplois et de services, l'attractivité au plan résidentiel et économique, et par là-même la « tension » des marchés du logement est fort différente d'une agglomération à l'autre.

Quelques données de cadrage sur les communautés

Hors Ile de France, 126 des 141 aires urbaines² de plus de 50.000 habitants abritent aujourd'hui au moins une communauté, celles-ci regroupant près des ¾ de leur population.

En Ile de France, où le « fait intercommunal » est moins développé, la région regroupe toutefois 37 CA ou SAN et l'implantation de l'intercommunalité se fait à grande échelle (4 des 5 créations de CA intervenues en 2008).

La population moyenne des CU et CA s'élève respectivement à 475.000 et 120.000 habitants, cette moyenne recouvrant de nettes disparités entre très grandes communautés (16 comptent plus de 300.000 habitants) et communautés de taille modeste (101 de 50 à 100 000 habitants).

Cinq régions concentrent à elles seules près de la moitié des communautés (Ile de France, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône Alpes, Nord Pas de Calais et Bretagne), cinq autres en regroupant un peu plus de 20% (Aquitaine, Centre, Languedoc Roussillon, Midi-Pyrénées et Pays de la Loire).

Source : DGCL

Différences entre agglomérations : attractivité économique et résidentielle et marché du logement

L'interprétation des résultats de l'enquête ne pouvant se faire sans tenir compte du contexte socio-économique de l'agglomération, une classification des agglomérations selon les types de marchés à partir de différents indicateurs objectifs a été établie ; nous l'avons préférée au zonage Robien pour deux raisons : d'une part près du tiers des agglomérations relèvent de plusieurs catégories de zones, d'autre part la révision du zonage entreprise en 2009 a été suspendue dans le cadre du plan de relance.

² D'après le zonage en aires urbaines de l'INSEE, une aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

LE CHOIX D'UNE APPROCHE PAR MARCHÉS

La prise en compte du prix de différents types de biens en 2009, des conditions de financement des opérations financées avec un prêt à taux zéro en 2009 (PTZ), mais aussi d'indicateurs révélant un marché attractif (taux de cadres supérieurs et poids des résidences secondaires) a permis de classer les communautés en trois catégories : les marchés très tendus à tendus, les marchés moyennement tendus et les marchés légèrement détendus à détendus³, appelés par souci de simplification « marchés tendus », « marchés fluides » et « marchés détendus » ; les quelques indicateurs présentés dans le tableau ci-dessous en illustrent les spécificités et différences.

Quelques indicateurs selon les marchés	Marchés tendus	Marchés fluides	Marchés détendus	France métropolitaine
% cadres supérieurs	21%	16%	11%	11%
% ménages moins 30 ans	15%	17%	12%	12%
% population en ZUS	12%	12%	10%	7%
% maisons individuelles	33%	46%	60%	56%
% RP avant 1949	21%	23%	29%	30%
% propriétaires	49%	49%	53%	57%
% locatif social	18%	21%	20%	15%
Moyenne Prix appartements anciens	3.060 €/m ²	2.160 €/m ²	1.575 €/m ²	2.590€/m ²
DMTO*/hab du département (2008)	155 €	101 €	78 €	106 €

*Droits de mutation à titre onéreux

Source : INSEE, RGP 2007, DGCL, Données des notaires, année 2009

PROFIL DES COMMUNAUTÉS SELON LES MARCHÉS

MARCHÉS TENDUS À TRÈS TENDUS : 45% de la population des CA et CU.

67 communautés dont 7 CU regroupent 12,7 millions d'habitants, soit 189.000 habitants en moyenne, ³/₄ d'entre elles sont situées en Ile de France ou en région Provence Alpes Côte d'Azur, les autres sont surtout des métropoles régionales ou appartiennent à des secteurs touristiques ou frontaliers.

MARCHÉS « MOYENNEMENT TENDUS » : 1/3 de la population des CA et CU

60 communautés dont 5 CU regroupent 9,3 millions d'habitants, soit 154.400 habitants en moyenne. La ville centre de l'agglomération peut être une métropole régionale ou un chef lieu de département ; il peut aussi s'agir d'une agglomération périphérique d'une grande métropole ou d'une petite agglomération touristique.

MARCHÉS À TENDANCE DÉTENDUE : 22% de la population des CA et CU

61 communautés dont 4 CU regroupent près de 6 millions d'habitants, soit 97.530 habitants en moyenne. Il s'agit soit de petites agglomérations de départements assez ruraux, soit d'agglomérations plus importantes dont l'attractivité économique est limitée.

DÉLÉGATION ET MARCHÉS

Alors qu'en Ile de France, la signature d'une convention de délégation des aides à la pierre est exceptionnelle, tel n'est pas le cas de la province, où 47% des communautés sont délégataires, ce taux atteignant même 53% pour les agglomérations de marchés tendus ou fluides, pour 36% seulement en marché détendu. Les communautés urbaines sont particulièrement impliquées (14 délégataires sur 16), alors que les communautés situés en secteur détendu sont plus en retrait.

³ Travail effectué à partir de l'analyse par quartile de chaque indicateur ; données INSEE à l'EPCI, SGFGAS à l'EPCI, Perval à l'arrondissement

Délégation et marchés	Déléataires			Non déléataires		
	Nombre	%	Pop moyenne	Nombre	%	Pop moyenne
Tendus franciliens	2	5%	149.600	33	95%	107.000
Tendus hors Ile de France	17	53%	418.300	15	47%	116.100
Fluides	32	53%	188.300	28	47%	116.000
Détendus	22	36%	120.350	39	64%	85.000
Ensemble CU et CA	73	39%	220.300	115	61%	103.000

PROFIL DES COMMUNAUTÉS SELON LE ZONAGE ROBIEEN

Le zonage pour l'investissement locatif en vigueur depuis 2006, dit « Robien recentré », devenu le zonage de référence du Prêt à taux zéro à compter de janvier 2011, compte quatre zones géographiques, A, B1, B2 et C⁴ ; il est révisable, depuis la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, à raison d'au moins une fois tous les trois ans et les agglomérations sont particulièrement sensibles à ce classement, qui peut les exclure du bénéfice du dispositif d'aide à l'investissement locatif « Scellier ».

Compte-tenu des disparités du marché au sein d'une même agglomération, des communes d'un même EPCI peuvent être classées dans deux zones différentes, en dépit d'un principe d'unité des structures intercommunales recherché⁵. 35% des communautés (64) comptent effectivement des communes relevant de deux à trois zonages différents.

Le classement des communautés en « dominante Robien », en fonction du poids de population par zonage au sein de l'EPCI met en lumière la diversité des situations.

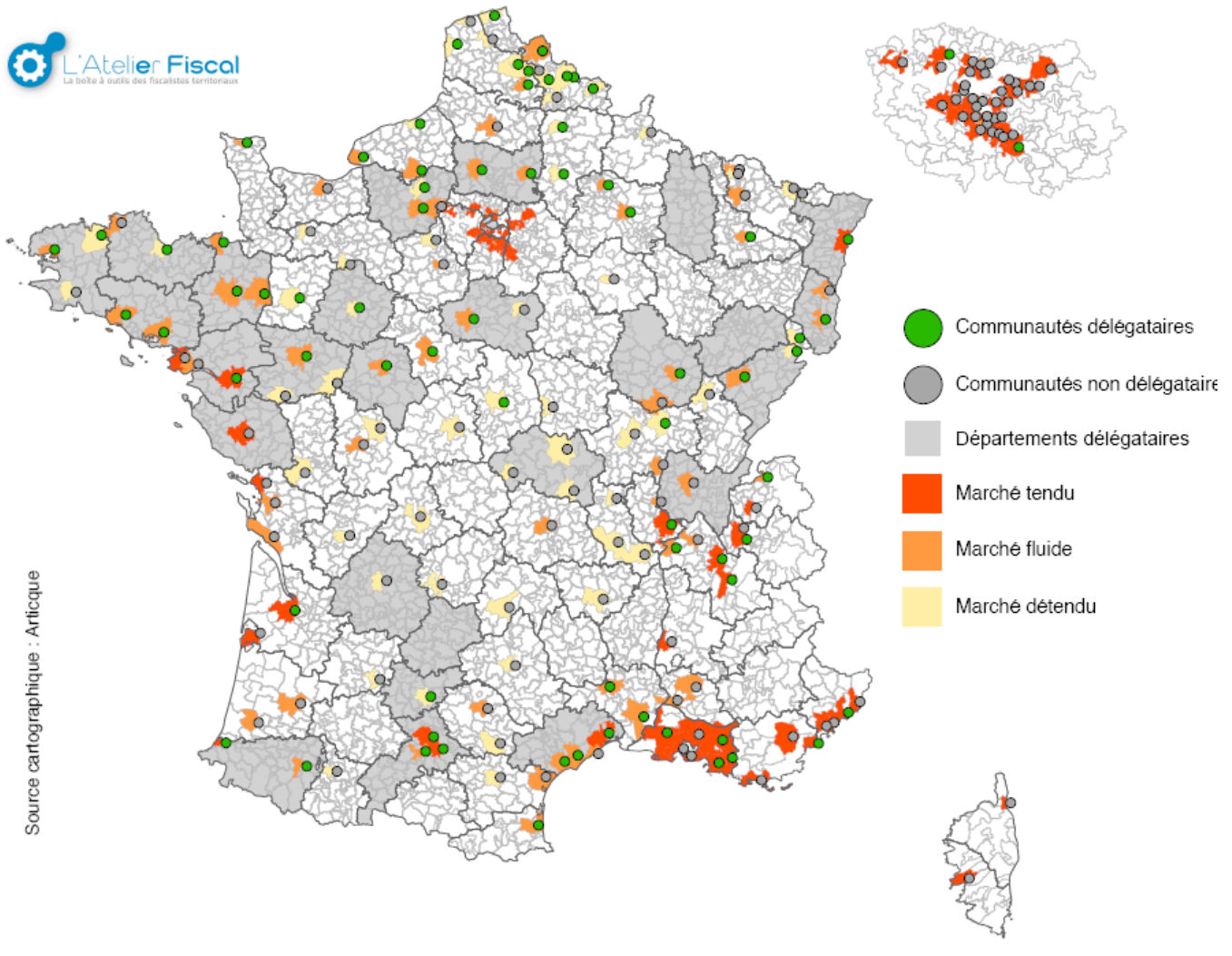
Classification des EPCI selon la dominante Robien	A ou dominante A	B1 ou dominante B1	B2 ou dominante B2	C ou dominante C	Ensemble
Nombre	42	35	82	29	188
Population en millions d'habitants	4,9	11	9,6	1,8	28
Population moyenne	118.000	315 000	121 000	65 000	149 000

⁴ La zone A correspond à l'Île de France (Paris et première couronne) ainsi qu'à une partie de la Côte d'Azur et au Genevois français ; la zone B1 comprend les agglomérations de plus de 250.000 habitants, la grande couronne autour de Paris, le pourtour de la Côte d'Azur, quelques agglomérations chères (Annecy, Bayonne, Chambéry, La Rochelle, Saint Malo), la Corse et les îles ainsi que les DOM ; la zone B2 comprend les agglomérations de plus de 50.000 habitants et les agglomérations chères situées au pourtour de l'Île de France et en zones littorales ou frontalières ; le reste du territoire est classé en zone C.

⁵ Révision du zonage des aides à l'investissement locatif Robien, Flash DGLAN n°13, mai 2009

Collectivités délégataires des aides à la pierre et niveau de tension des marchés

(retraitement à partir du zonage Robien et d'autres critères)



Remarque : cette classification établie principalement à partir d'indicateurs de prix et d'attractivité (emploi via les cadres supérieurs et tourisme via le taux de résidences secondaires) ne saurait, comme toute classification être exempte de critiques ; à noter que des données locales, indisponibles à l'échelle de toutes les communautés, sur le montant des loyers ou la demande en logement locatif social, auraient amélioré l'analyse.

Les modalités d'intervention des communautés dans le domaine du logement et l'évolution des politiques locales de l'habitat depuis 2004

Si la signature d'une convention de délégation des aides à la pierre s'affiche comme la forme la plus visible de l'engagement des agglomérations en faveur de l'habitat, les communautés non délégataires se sont également saisies de la question du logement depuis 2004, comme en attestent les informations recueillies. Le renforcement des outils de pilotage des politiques locales (PLH, délégation des aides à la pierre) et des moyens humains et financiers dédiés (services habitat, aides propres des collectivités) est toutefois sensiblement différent selon les types de marchés, tout comme varient sensiblement les domaines d'intervention.

Les domaines d'intervention

Alors que 90% des communautés délégataires interviennent dans au moins six des huit domaines que sont le parc locatif social, le foncier, la politique de la ville, la réhabilitation du parc privé, les publics spécifiques, mais aussi l'ingénierie, les études et l'observation ainsi que le soutien aux agences d'urbanisme, Adil et autres associations, tel n'est le cas que de 45% des non délégataires. On peut donc affirmer d'emblée que la politique de l'habitat des agglomérations délégataires excède largement le seul champ des aides déléguées. Quant à la moindre intervention des non délégataires, elle relève d'une intervention nettement plus faible vis-à-vis de la politique de la ville, de l'accession à la propriété ou des publics spécifiques, tout particulièrement dans les marchés tendus où les communes sont souvent elles-mêmes très actives.

Quel que soit le marché, le parc locatif social est la première priorité des communautés ; la seconde touche la réhabilitation du parc privé. L'action foncière devient un domaine d'intervention à part entière, alors que l'accession sociale, hier encore très marginale s'est manifestement nettement renforcée tout en demeurant en retrait des autres domaines d'intervention.

% interventions	Parc locatif social	Réhabilitation parc privé	Publics spécifiques	Politique de la ville	Foncier	Accession sociale	Ingénierie, études; observatoire	Associations
Délégataires	100%	100%	87%	82%	74%	59%	100%	85%
Non délégataires	80%	64%	60%	54%	50%	34%	76%	60%

Les principales évolutions de la politique de l'habitat; le jugement porté sur la délégation par les communautés enquêtées

LES COMMUNAUTÉS DÉLÉGATAIRES

Interrogées sur les principales évolutions de la politique du logement depuis 2009, les communautés délégataires apportent des réponses sensiblement différentes selon le type de marchés.

- En marché tendu, les communautés mettent l'accent sur le *parc locatif social*, évoquant un renforcement des objectifs quantitatifs ou qualitatifs via notamment une offre très sociale plus marquée, le développement ou la mise en place d'une politique foncière, le développement du partenariat avec les bailleurs mais aussi le cheminement vers un fichier commun de la demande en logement social et la délégation du contingent préfectoral. Dans un cas sur deux, les agglomérations soulignent également le *renforcement des liens entre habitat et urbanisme*, via la recherche d'une correspondance entre PLH et PLU, le renforcement du travail avec les promoteurs pour la production d'opérations mixtes HLM/privé, l'inscription dans les PLU d'emplacements réservés et de secteurs de mixité sociale. Enfin, le développement de la communauté comme *outil d'aide à la décision et pôle ressources pour les communes* s'affirme.

- Les communautés délégataires de marchés moyennement tendus mettent plutôt en avant, quant à elles, le *renforcement des partenariats avec l'Etat, la région, le département et le développement des financements sur fonds propres dédiés au logement*. Seules celles dont la politique de l'habitat est déjà ancienne évoquent les mêmes évolutions que les agglomérations de marchés tendus.
- Quant aux communautés délégataires de marchés détendus, plus récemment engagées dans une politique de l'habitat pour une majorité d'entre elles, elles évoquent spontanément l'approbation du PLH, la structuration du service habitat, et plus généralement « *la mise en place d'une véritable politique de l'habitat, complète et transversale, en lieu et place d'une mission partielle* », se traduisant selon les cas par un renforcement de l'offre sociale, le lancement d'OPAH communautaires ou des acquisitions foncières.

Si le jugement porté par les communautés sur la délégation est positif, il n'est pas pour autant exempt de critiques. Au titre des motifs de satisfaction, les communautés de marchés tendus évoquent, outre l'accroissement de la production locative sociale, son orientation plus qualitative et la meilleure prise en compte par les communes, notamment les plus déficitaires en logements sociaux, des objectifs définis au plan communautaire ; le renforcement des partenariats, voire, exceptionnellement, la mise en place d'un guichet unique pour l'affectation des subventions de l'Etat, de la région, de l'EPCI et des communes sont également cités. En outre la délégation est synonyme de développement de l'action vis-à-vis du parc privé et de capacité d'expertise accrue. Quant aux communautés de marchés moyennement tendus et plus encore celles de marchés détendus, elles évoquent en premier lieu la légitimité conférée par la délégation.

Quel que soit le marché considéré, les motifs d'insatisfaction relèvent en premier lieu d'objectifs jugés irréalistes ou déconnectés du PLH, qu'il s'agisse du parc HLM ou du parc privé, en second lieu de l'instabilité des règles de financement ainsi que de la complexité des aides et circuits de financement, notamment ceux de l'ANAH. La signature de multiples avenants à la convention initiale relève enfin, pour certains, d'une véritable « lourdeur administrative ». Bien qu'une part non négligeable d'entre elles aient d'ores et déjà renouvelé leur convention de délégation, les communautés de marchés tendus impliquées de longue date dans la politique du logement sont les plus critiques vis-à-vis de la « rigidité » de l'Etat, la « négociation » avec ce dernier étant parfois qualifiée de difficile. Les communautés de marchés détendus, davantage concernées par la réhabilitation que par le développement de l'offre déplorent quant à elles les trop faibles moyens alloués au parc privé.

LES COMMUNAUTÉS NON DÉLÉGATAIRES

Si l'on excepte les communautés les plus récemment engagées dans une politique du logement qui font simplement état de la constitution de l'EPCI, de l'évolution de la compétence et la définition de l'intérêt communautaire, l'évolution des politiques de l'habitat depuis 2004 est d'abord synonyme, pour 2/3 des communautés, de l'élaboration d'un premier PLH ou d'un second plus opérationnel, mais aussi de l'approbation d'un document parfois élaboré sans jamais avoir été approuvé. Une minorité de communautés signalent les visées plus qualitatives du PLH ou les axes transversaux tels que la densité et la performance énergétique des logements.

En outre, un tiers des communautés non délégataires met en avant le renforcement des budgets, le développement des domaines d'intervention, dont au premier chef l'accession sociale, l'adoption de nouvelles règles d'intervention ainsi que le renforcement progressif de l'intervention communautaire, notamment vis-à-vis du parc privé et parfois de l'urbanisme (instruction des permis de construire par l'agglomération, délivrance des permis par les communes). Les communautés de marchés tendus soulignent toutes le renforcement de la stratégie foncière, voire la volonté de créer un établissement public foncier local.

A noter qu'une minorité d'EPCI, situés dans des régions sans aucune délégation, dans des départements où le conseil général est lui-même délégataire, mentionne des évolutions tout à fait semblables à celles des délégataires, notamment au plan du renouvellement de l'action en faveur du parc locatif social (transformation de l'office municipal en office communautaire, gestion des pénalités SRU, obligation de réalisation d'un quota de logements PLUS /PLAI dans des programmes de plus de 10 logements).

Les moyens humains et les outils de pilotage des politiques locales

ELUS ET SERVICES

A l'exception de deux communautés franciliennes où les communes demeurent responsables de la politique du logement, toutes les communautés enquêtées sont dotées d'un vice-président à l'habitat, voire dans 15% des cas, de deux. Pour une vice-présidence unique, est accolé à la dénomination «habitat» un deuxième intitulé plus précis, à savoir *la politique de la ville ou le renouvellement urbain* (20% des communautés), *l'aménagement du territoire* (10%) ou *les gens du voyage* (10%). Depuis peu, et de manière encore exceptionnelle, apparaissent *le foncier, l'hébergement ou encore la gérontologie*. Pour les communautés dotées de deux vice-présidents, la césure s'opère entre *habitat privé et habitat social, habitat et renouvellement urbain ou encore entre habitat et logement d'urgence/hébergement*. L'aménagement du territoire concerne plutôt les marchés détendus, la politique de la ville et l'hébergement relevant davantage de marchés tendus. Plusieurs communautés urbaines ou communautés d'agglomération sièges de métropoles régionales ont signalé que le logement faisait partie des priorités politiques de l'agglomération, au même titre que le développement économique.

15% des communautés disposent d'un service habitat de plus de 10 personnes ; il s'agit le plus souvent de communautés urbaines, d'agglomérations franciliennes investies dans la politique de la ville ou de métropoles régionales. A l'inverse, 55% des services ne comptent qu'une ou deux personnes, tant en marché détendu qu'en Ile de France où les communes restent encore souvent responsables des politiques du logement. Quel que soit le type de marché, la délégation est toujours synonyme de net renforcement des effectifs du service habitat. Alors que celui-ci compte moins de 3 postes à temps plein chez 80% des non délégataires, tel n'est le cas que de 20% des délégataires.

PLH ET OBSERVATOIRES

La convention de délégation étant subordonnée à la réalisation d'un PLH opérationnel et territorialisé, les communautés délégataires sont toutes dotées de PLH de 6 ans, dont la date d'échéance varie de 2009 à 2012 pour les marchés tendus, 2011 à 2012 pour les moyennement tendus et 2013 à 2014 pour les plus détendus, signataires plus tardivement de la convention de délégation. Même chez les non délégataires, la période 2004/2009 est marquée par un véritable renouveau des PLH (25% de documents en cours de réalisation à la date de l'enquête). La mise en place d'un observatoire, obligatoire à l'issue de l'élaboration d'un PLH, connaît aussi un net développement, réalisé en interne ou pour partie confié à une Adil. En marchés détendus et fluides, certaines communautés s'appuient sur l'observatoire départemental mis en place par le conseil général, a fortiori si celui-ci est délégataire par subsidiarité.

Les moyens financiers

Apprécier la dimension financière au niveau local des politiques de l'habitat conduit à s'interroger sur le niveau d'engagement des collectivités et la mesure de son effet levier sur les politiques engagées et les différents partenaires mobilisés. Les questionnements sont nombreux : quels sont les moyens apportés à la réalisation de ces politiques par les communautés ? Quel est le niveau de leur engagement financier et comment l'interpréter ? Quel est son effet levier sur les politiques engagées et les différents partenaires mobilisés ?

Les conditions de mise en œuvre des politiques de l'habitat au niveau local, éclatées entre différents acteurs chacun ayant la charge d'un segment d'action visant un public ou un périmètre spécifique, le développement très insuffisant des outils de mesure budgétaire des différents champs d'intervention des communautés, rendent néanmoins difficile un chiffrage précis de leur implication financière.

Au plan national, et de façon assez théorique, on peut toutefois situer l'apport financier des collectivités au développement du parc social neuf, qui concentre leurs interventions, dans une fourchette allant de 900 millions d'euros à 1 milliard d'euros, soit une participation moyenne au plan de financement de l'ordre de 10 % et 14 %. Le bloc communal, communes-communautés, intervient pour environ la moitié de cette enveloppe, soit 450 à 500 millions d'euros en moyenne annuelle, ce qui représente une fourchette moyenne de 16 à 18 euros/habitant.

Les résultats de l'enquête confirment cet ordre de grandeur. Sur l'ensemble de la période étudiée, 2005-2009, les communautés déclarent avoir consacré en moyenne annuelle 13,6 euros/habitant pour leurs actions dans le domaine de l'habitat, avec des variations d'une forte amplitude selon les réalités locales et les capacités de financement des communautés. La différence entre délégataires et non délégataires est également très marquée, les premiers ayant un niveau moyen d'implication financière de 14,4 euros/habitant, l'engagement financier s'avérant par ailleurs plus marqué dans les marchés les plus actifs contre 6,6 euros/habitant pour les non délégataires.

L'enquête révèle en particulier l'importance de la progression des aides financières apportées par les communautés. Au cours de la période allant de 2005 tout premier démarrage des conventions de délégation à 2009, les aides des communautés ont, en moyenne, été multipliées par 3,5. D'une moyenne de 5 euros/habitant sur l'échantillon enquêté en 2005, première année de lancement du dispositif de la délégation des aides à la pierre, on passe à un apport financier compris dans une fourchette de 20 à 30 euros/habitant si l'on fait la distinction entre les communautés d'agglomération (bas de la fourchette) et les communautés urbaines (haut de la fourchette). Pour certaines communautés, la question de la pérennisation de cet engagement dans un contexte de raréfaction de la ressources publique, mérite d'être posée.

Si l'on focalise l'analyse de l'apport financier des communautés sur l'année 2008, soit la troisième ou la quatrième année d'engagement pour les communautés dans la délégation des aides à la pierre et dernier compte administratif pris en compte dans l'enquête, ce qui permet d'avoir une mesure plus réelle de l'engagement financier actuel, l'apport financier moyen est de 26 euros/habitant. Par rapport aux aides de l'Etat, le coefficient multiplicateur des aides locales est compris entre 0,5 et 1,7 voire plus de 2 dans le cas de communautés particulièrement engagées financièrement.

Ces données sont à mettre en relation avec le niveau moyen des dépenses d'équipement des communautés qui s'élève en 2008 à 140 euros/habitant (budget principal). A titre de comparaison, la même année, les communautés ont consacré 98 euros/habitant au transport, 102 euros/habitant à la gestion des déchets ménagers, 39 euros/habitant à l'action économique, mais seulement 8 euros/habitant en moyenne aux interventions à caractère social et à la santé. Ces montants restent des ordres de grandeurs qu'il convient d'interpréter avec prudence, mais ils donnent un premier éclairage sur l'implication financière des communautés.

Aperçu sur la nature et les critères d'intervention des communautés selon les domaines

Le soutien au développement et à la réhabilitation du parc locatif social

Les politiques de développement et d'amélioration du parc locatif social constituent le principal domaine d'intervention des communautés urbaines et d'agglomération, à hauteur de plus de la moitié des budgets d'investissement ; 70% des communautés soutiennent ainsi le développement de l'offre, neuve ou non, 60% financent des structures d'hébergement et quelques 40% apportent leur concours à la réhabilitation du patrimoine HLM.

En marchés tendus, 95% des communautés enquêtées participent au développement de l'offre locative, et plus de la moitié d'entre elles interviennent sur toute la gamme de financement (PLS, PLUS et PLAI). Leur implication reste logiquement plus faible dans les marchés détendus, où près d'un quart d'entre-elles ne financent pas les opérations de logements locatifs sociaux, et où seulement 35% interviennent sur l'ensemble des financements.

Au-delà du développement quantitatif de l'offre, les critères d'éligibilité adoptés poursuivent un objectif qualitatif, dont au premier chef les publics visés, via le développement des logements très sociaux et la mixité des programmes ou via la taille des logements. Le souci de l'équilibre territorial de l'offre et du renforcement du parc dans les secteurs déficitaires, de la bonne intégration urbaine des opérations et/ou d'un usage économe de l'espace sont également patents. La production de logements adaptés au handicap et/ou au vieillissement, tout comme la production de logements très performants au plan énergétique donnent lieu, quant à eux à des bonifications de subventions.

Les communautés versent ainsi des subventions directes aux bailleurs, aux communes et/ou garantissent les emprunts, une minorité d'entre elles réservant son intervention aux seules opérations où l'équilibre financier n'est pas assuré par les financements de l'Etat et des autres collectivités locales, les financements croisés étant particulièrement développés. D'après le Ministère du logement, les subventions allouées par l'ensemble des collectivités locales représentent ainsi 15 à 19% du coût des opérations financées en PLUS ou PLAI en Ile de France ; compte-tenu du rôle clé de la région, le bloc EPCI-commune n'apporte que 3 à 4% des opérations financées en PLAI, soit 5.000 à 10.000 euros en moyenne contre 10% des opérations financées en PLUS, soit 15 à 20.000 euros. Hors Ile-de-France, l'aide moyenne des collectivités locales reste plus modeste, de 9% à 12% du coût des opérations financées en PLAI, et de 6 à 9% pour celles financées en PLUS ; l'aide allouée par le bloc EPCI-communes représente 40 à 60% des aides des collectivités locales, soit une moyenne de 3.000 à 4.000 euros pour les opérations sans surcharge foncière.

Le montant des aides propres mentionnés dans les conventions de délégation des aides à la pierre met en lumière un engagement prévisionnel de 6,6 euros/habitant, équivalent à 1,1 fois le montant des aides déléguées ; en marchés tendus, où les financements croisés sont plus fréquents, ces ratios s'élèvent à 0,7 et 5,1 euros/habitant, contre respectivement 1,6 et 8,8 euros/habitant en marché moyennement tendu et 0,8 pour 4,4 euros/habitant en marché détendu.

La politique foncière

L'action foncière, considérée comme un préalable ou un complément indispensable au développement du parc locatif social concerne les 2/3 des communautés ; sous diverses formes, ce domaine s'est considérablement renforcé depuis 2004.

Certaines communautés participent directement aux acquisitions foncières et portent elles-mêmes le foncier, d'autres soutiennent financièrement l'intervention en complément des autres financeurs et octroient une subvention spécifique aux communes ou aux opérateurs HLM chargés de l'acquisition, d'autres enfin prennent appui sur les Etablissements Publics Fonciers (EPF) d'Etat ou les EPF

régionaux, leur laissant le soin du portage des terrains. Les plus interventionnistes ont développé des outils communautaires propres, dont une dizaine d'EPF locaux à vocation communautaire, la mise en place d'un fonds d'intervention et de minoration foncière ou bien encore l'élaboration de schémas stratégiques assortis de plans d'action foncière.

Le soutien à la politique de la ville

Conçue comme un complément et un levier aux politiques de droit commun, logement, habitat, urbanisme, emploi, éducation, les frontières de la politique de la ville sont mouvantes. Comme le souligne l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France⁶, deux conceptions s'affrontent depuis la fin des années 1990 : celles des partisans de l'échelle communale qui s'appuient sur des notions de proximité et d'efficacité et celles des partisans de l'échelle d'agglomération qui mettent en avant l'échelle communautaire pour renforcer la solidarité territoriale et la mutualisation. Si les projets de rénovation urbaine dont la mise en œuvre est confiée à l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) positionnent le maire de la commune comme interlocuteur principal, les intercommunalités sont bien présentes, comme en attestent les rapports d'activité de l'ANRU.

Sur la période 2004/2013, la programmation représente 34,22 milliards d'euros, financés à hauteur de 42% par les bailleurs sociaux, 30% en moyenne par l'ANRU et 21,5% par les collectivités locales, régions, départements, villes ou EPCI. Au 31 décembre 2008, d'après l'ANRU, la part du bloc communes-intercommunalités représentait 12,1% des ressources, soit une moyenne annuelle de 410 millions d'euros. Le logement qui concentre 62% des subventions de l'ANRU est le premier poste de dépenses ; il regroupe les démolitions, la reconstitution de l'offre de logements sociaux, la réhabilitation, la résidentialisation et l'intervention en copropriétés.

Si l'on excepte les communautés qui ne comptent aucun quartier classé en Zone Urbaine Sensible (ZUS), 80% des communautés enquêtées interviennent au titre de la politique de la ville. Sachant que les régions Ile de France, Nord Pas de Calais et Rhône Alpes regroupaient 50% des projets fin 2007, les marchés tendus sont particulièrement concernés.

Les financements croisés sont particulièrement développés, un projet sur deux bénéficiant du soutien de quatre collectivités. Les communautés interviennent sous des formes assez diverses, allant de la participation à l'élaboration du projet ou à son suivi à l'appui à l'ingénierie communale et/ou au relogement et bien sûr au financement des actions de démolitions, reconstructions ou réhabilitation ou du relogement. Dans ce domaine, les agglomérations paraissent particulièrement actives, depuis le financement de missions de maîtrise d'œuvre sociale et urbaine jusqu'à la mobilisation des différents bailleurs ou l'octroi de minoration de loyers aux ménages relogés. Plusieurs communautés de marché tendu ont d'ailleurs signé une convention globale avec l'ANRU, déclinée ensuite en conventions communales, tant la politique de la ville nécessite une mise en œuvre à l'échelle communautaire.

Le budget dédié à la politique de la ville est très mal renseigné dans le cadre de l'enquête. D'après les conventions de délégation figurant sur le site de l'ANRU (financements respectifs des collectivités disponibles), le bloc commune-EPCI intervient à hauteur de 16% des financements, dont 6% pour la communauté, ce pourcentage se variant de 1% à 15%.

Le soutien à la réhabilitation du parc privé

Les objectifs de la politique d'amélioration du parc privé relevant d'abord du plan national, notamment dans le cadre du Plan de cohésion sociale, les aides des collectivités concourent à la réalisation de ces derniers, définis par l'ANAH : production de logements locatifs à loyers maîtrisés, sociaux, très sociaux ou intermédiaires, mobilisation du parc vacant pour développer l'offre locative ainsi que lutte contre l'habitat indigne mais aussi amélioration des logements des propriétaires à faibles revenus, accessibilité et adaptation des logements et plus récemment amélioration de la performance énergétique.

⁶ « Intercommunalité et politique de la ville en Ile de France », IAU, Avril 2010

Les $\frac{3}{4}$ des communautés soutiennent la réhabilitation du parc privé, l'engagement en faveur des propriétaires occupants, propriétaires bailleurs ou des copropriétés étant assez variable ; avec des aides dédiées à plusieurs publics, les communautés délégataires sont bien plus investies que les non délégataires, l'Île de France étant une nouvelle fois en retrait au regard des compétences exercées par les communes. Les études et animations d'OPAH Renouvellement urbain, d'OPAH copropriétés dégradées, de plans de sauvegarde ou encore de Programmes d'intérêt généraux (PIG) dédiés à l'habitat indigne ou au développement du parc à loyers maîtrisés sont particulièrement nombreux.

Les aides aux propriétaires occupants allouées par 70% des délégataires et 47% des non délégataires touchent l'ensemble des propriétaires éligibles aux aides de l'ANAH et/ou les situations d'habitat indigne. Les taux d'aides alloués, de l'ordre de 5 à 10%, sont considérablement majorés pour l'habitat indigne, à hauteur de 20 à 25% du montant des travaux. En marché détendu, 20% des communautés s'engagent en faveur des aides à l'adaptation au handicap et au vieillissement. Les aides à la performance énergétique demeurent globalement encore assez rares.

Les aides aux propriétaires bailleurs allouées par 90% des délégataires et 60% des non délégataires sont d'autant plus développées que le marché est tendu, le développement de l'offre locative tant en loyers libres qu'en loyers maîtrisés ou sociaux étant alors recherché. A contrario, en marché détendu, les aides sont plus souvent dédiées à la production de logements conventionnés sociaux ou très sociaux. Les primes à la sortie de vacance touchent particulièrement les marchés tendus ou les secteurs détendus où le taux de vacance est plus élevé. Les aides à l'amélioration de la performance énergétique des logements sont encore rares. Les taux d'aide alloués varient de 5% à 20% selon le type de loyers pratiqués et des plafonds de subvention sont fixés.

Si les aides aux copropriétés ne sont mises en place que par 30% des communautés enquêtées, ce taux atteint 50% dans les secteurs tendus, qui concentrent en 2009 près de 90% des engagements de l'ANAH en faveur des copropriétés, dont 70% pour l'Île de France. Les aides locales sont surtout dédiées aux copropriétaires occupants et s'inscrivent dans le cadre de plans de sauvegarde ou d'OPAH copropriétés.

D'après les conventions de délégation, les communautés apportent des aides propres à hauteur du $\frac{1}{4}$ des aides déléguées, soit 1,9 euros/habitant en moyenne. Si ce ratio est assez variable selon les marchés (de 0,21 dans les marchés les plus tendus et 1,4 euros/habitant à 0,29 dans les marchés moyennement tendus / 2,4 euros/habitant et 0,28 dans les moins tendus/ 2,5 euros/habitant) aucune conclusion hâtive ne peut être tirée car l'intervention d'autres collectivités peut largement suffire à expliquer la relative faiblesse de ces aides, surtout en marché tendu, où les financements croisés à trois ou quatre collectivités sont les plus développés (55% des communautés).

Les objectifs de production de logements à coûts maîtrisés ou de logements conventionnés et le traitement de l'habitat indigne étant parfois particulièrement difficile à réaliser (61% des objectifs atteints en 2009 pour le logement indigne et dégradé occupé en propriété et déficit de production de logements à loyers maîtrisés en marchés tendus), les budgets effectivement engagés sont sans doute sensiblement inférieurs aux prévisions.

La prise en compte des publics spécifiques

Ménages démunis, jeunes, personnes âgées et gens du voyage sont les principaux publics spécifiques auxquels s'intéressent les communautés dans le cadre de leurs politiques du logement, au titre du développement de l'offre, de la réhabilitation, voire des aides à la personne, l'intérêt allant grandissant, concomitamment notamment à l'engagement des communautés dans l'action sociale.

Comme le révèle l'enquête menée par l'AdCF en partenariat avec la Gazette santé social⁷, les communautés d'agglomération, encore assez rares, qui se sont saisies de cette compétence optionnelle spécifique créée par la loi de cohésion sociale de 2005, ont investi en premier lieu, à hauteur de 60% d'entre elles, le logement et l'hébergement, les personnes âgées et handicapées apparaissant dans 20 à 25% des cas.

Au-delà de la production de logements à loyers très sociaux, aussi bien dans le parc public que social (voir supra), la volonté d'apporter un appui à l'accès et au maintien dans leur logement des personnes démunies se traduit parfois par le développement d'Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS), apanage, sauf exception des communautés délégataires de marchés moyennement tendus, ou de délégataires franciliens confrontés à de graves difficultés sociales. Le concours financier au FSL est lui aussi marginal et relève plutôt des marchés détendus. L'engagement conjoint en faveur de l'hébergement, du FSL et la mobilisation d'une AIVS demeure exceptionnel.

Deux publics spécifiques sont systématiquement pris en compte : les gens du voyage, pour lesquels 2/3 des communautés financent l'aménagement et/ou le fonctionnement des aires d'accueil, voire la production d'habitat adapté, ainsi que les jeunes, actifs ou étudiants, pour lesquels près d'une moitié de communautés intervient au titre du budget de fonctionnement : Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT), mais aussi associations d'accueil ou d'hébergement des étudiants.

Quant aux personnes âgées, plutôt sous-représentées dans les agglomérations, elles sont rarement pour l'heure considérées comme un public spécifique, au-delà de l'adaptation des logements privés ou publics, soutenue par 1/4 des communautés, principalement en marchés détendus.

Le soutien à l'accession sociale à la propriété

Les communautés urbaines ou d'agglomération partagent avec l'Etat, dans leur grande majorité, le souci d'offrir aux candidats à l'accession une possibilité de parcours résidentiel et de favoriser la mobilité dans le parc social. Dans une perspective de lutte contre l'étalement urbain, elles mettent aussi l'accent sur la nécessité de retenir sur leurs territoires les ménages jeunes et actifs, enclins ou contraints par nécessité financière à s'éloigner de leur lieu de travail pour acquérir un logement neuf. En marchés tendus ou moyennement tendus, les PLH récemment élaborés définissent désormais au titre de la production neuve la part de logements en accession sociale, à prix maîtrisé pour les secteurs les plus chers.

Entre 2004 et 2009, le soutien à l'accession sociale est progressivement devenu un domaine d'intervention à part entière. Alors qu'avant 2007, date de l'ouverture du PTZ à l'ancien sans obligation de travaux, seules de rares communautés proposaient des aides aux particuliers, dédiées à l'ancien comme au neuf, voire réservées aux seuls travaux, une nouvelle génération d'aides locales a vu le jour en 2008 et plus encore en 2009. L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007, de deux nouveaux modes d'aide au logement neuf, à savoir la majoration du PTZ et la création du PASS-FONCIER ®, en cas d'aide d'une collectivité locale, a conduit 2/3 des agglomérations à mettre en place ou à envisager de mettre en place une aide au logement neuf.

Tout en accompagnant la politique de l'Etat, des critères d'éligibilité parfois plus sélectifs que les règles nationales ont été édictés, motivés par des préoccupations environnementales, telle la prise en compte de la performance énergétique des logements ou sociales, à l'image du statut d'occupation, de la composition familiale des acquéreurs ou des plafonds de ressources. La volonté de maîtriser le budget dévolu à ce type d'actions n'est en outre pas étrangère à l'édition de critères parfois très restrictifs.

⁷ L'action sociale intercommunale : enjeux, réalités et perspectives d'évolution, AdCF, septembre 2010

Hormis les marchés détendus, la production de logements dits à coûts maîtrisés, inférieurs selon les cas de 20 à 25% au prix du marché vient en complément de l'aide apportée aux ménages ; leur production relève souvent d'opérations mixtes où une part de l'offre est vendue au prix du marché. La construction de programmes neufs dans des quartiers éligibles à la politique de la ville s'affirme en outre comme un axe important des politiques locales, notamment en Ile de France.

Les aides octroyées aux ménages pour l'achat d'un logement neuf pèsent relativement peu, pour l'heure, dans les finances locales, là où l'intervention foncière s'avère bien plus onéreuse, s'agissant de la vente de droits à construire en ZAC à des promoteurs à un coût minoré afin que les logements soient revendus à des coûts maîtrisés. Les aides locales accordées pour l'achat d'un logement ancien, principalement acquis par des ménages d'une ou deux personnes peuvent également se révéler coûteuses au plan budgétaire pour de grandes agglomérations.

Les études et observatoires, le soutien à l'ingénierie communale et aux structures associatives

A l'exception des communautés récemment engagées dans l'élaboration d'un PLH ou des communautés franciliennes qui laissent aux communes le soin de piloter la politique du logement, la plupart des agglomérations mènent de nombreuses études à caractère stratégique ou opérationnel et bénéficient du concours d'une agence d'urbanisme ou d'une Adil. Une minorité d'entre elles, dont le nombre va croissant apportent un soutien aux communes.

Au titre des documents stratégiques, figure en premier lieu le PLH, mais aussi les études préalables à la signature d'une convention de délégation, la réalisation de schémas du logement étudiant, des études de définition de la stratégie vis-à-vis du parc privé ou bien encore des études de stratégie foncière. Les études opérationnelles touchent surtout le parc privé, le repérage foncier ou celui des sites mutables, ainsi que les besoins en logements des jeunes ; les missions d'évaluation demeurent rares. Les études sont plus nombreuses et plus complètes chez les délégataires des aides à la pierre.

Si les observatoires de l'habitat se sont multipliés, 90% des agglomérations disposant désormais de ce type d'outil, actif ou en cours de mise en place, la dénomination des observatoires et l'étendue de leurs missions varient sensiblement. Ceux des communautés délégataires en marchés tendus ou fluides sont les plus complets alors que les observatoires des communautés de marchés détendus sont plus modestes et, dès lors que le département est délégataire, partenariaux. Les communautés bénéficient en général du concours d'une agence d'urbanisme lorsqu'elle existe, ce qui n'est généralement pas le cas des marchés détendus ; elles soutiennent également, y compris en marchés détendus, les Adil, outils privilégiés d'information du public.

L'appui à l'ingénierie communale, qui concerne 40% de délégataires et à peine 1/3 des non délégataires prend deux formes : un soutien technique apporté par le service habitat de la communauté ou la participation au financement de missions sous maîtrise d'ouvrage communale ; on peut citer les études techniques ou financières préalables à la construction de logements sociaux, les études de ZAC, l'élaboration de PLU ou cartes communales ainsi que l'appui aux études urbaines. Pour les délégataires, un tel appui est de nature à faciliter la déclinaison au plan communal des objectifs communautaires.

| Quelques conclusions et perspectives

Que retenir de la période 2004/2009 et des évolutions intervenues ?

La promulgation annuelle d'une loi consacrée au logement et l'obligation faite aux communautés d'élaborer un nouveau PLH plus territorialisé et plus opérationnel, la focalisation des débats sur la crise du logement, la hausse des prix de l'immobilier et les difficultés rencontrées par les ménages modestes en secteur urbain ne sont pas étrangers au « renouveau » des politiques locales de l'habitat au cours des cinq dernières années, qui concerne aussi bien les communautés délégataires que les autres.

Aux communautés de marchés tendus ou fluides, engagées de longue date dans une politique de l'habitat, délégataires des aides à la pierre et dotés de moyens d'actions considérables, s'opposent des communautés de faible poids démographique, plutôt situées en marchés détendus, dont l'élaboration d'un PLH peut même être récente ou des communautés franciliennes où la compétence logement est largement exercée par les communes. Entre ces deux extrêmes, une majorité de communautés, relevant plutôt de marchés fluides poursuivent la construction d'une politique de l'habitat adaptée à leur territoire, élargissent progressivement leurs gamme d'intervention et se dotent de moyens accrus.

Parmi les évolutions les plus marquantes, on peut citer :

- *l'engagement systématique de PLH* dans des communautés auparavant dépourvues de documents de planification de ce type, mais aussi la volonté de décliner le PLH dans les documents communaux d'urbanisme ;
- *l'élargissement des domaines d'intervention* des communautés délégataires des aides à la pierre, bien au-delà du seul champ des aides déléguées, mais aussi, dans une bien moindre mesure, un même élargissement chez les non délégataires, à l'exception d'une partie de communautés de marchés détendus ou franciliennes :
 - *pour le parc social et la réhabilitation du parc privé*, domaines traditionnels d'intervention des collectivités, renforcement de la gamme d'interventions et la complexification des règles du jeu locales, dans un souci de production qualitative tout autant que quantitative ;
 - *volonté de développer une stratégie foncière*, avec des outils d'autant plus développés que le marché est tendu ;
 - *engagement dans l'accession sociale*, consécutif à la majoration du PTZ et à la mise en place du PASS-FONCIER, à l'extension de ce dernier au collectif, mais aussi volonté de diversifier les statuts d'occupation dans les quartiers « politique de la ville » ;
 - *volonté de renforcer l'action sociale au plan communautaire*, la prise en compte des publics dits spécifiques, dont au premier chef *les jeunes et les personnes démunies*, l'intérêt croissant porté à l'hébergement et à la production de logements à bas loyers, tant dans le privé que dans le public ;
 - *poursuite de l'engagement dans la politique de la ville* aux côtés des communes ;
- *le renforcement des aides financières des communautés*, qui atteignent un niveau moyen en 2008 (dernier compte administratif analysé) de 26 euros/habitant, avec un engagement financier plus marqué des délégataires. La montée en puissance des apports financiers est manifeste et témoigne du rôle significatif des communautés dans les équilibres des plans de financement, en particulier pour le parc locatif social ;
- *la montée en puissance de nouveaux critères d'éligibilité* aux aides locales, quel que soit le domaine d'intervention concerné : « mixité » des statuts et des profils de ménages, via notamment le renforcement de la part d'offre très sociale, mais aussi « mixité » des

territoires et meilleure territorialisation de l'offre, éco-conditionnalité des aides, développement du parc de logements adaptés à la perte d'autonomie...

- *la mobilisation de plusieurs moyens d'action concomitants*, allant de l'intervention foncière à l'aide à la pierre, avec des règles variables selon les territoires d'une même agglomération, mais aussi volonté de renforcer le caractère transversal de la politique de l'habitat, notamment au titre des transports et de l'urbanisme ;
- *le renforcement des relations entre les différents échelons territoriaux*, via par exemple la contractualisation entre EPCI et communes ou le développement de l'ingénierie communautaire, mais aussi via le développement d'observatoires partagés entre le conseil général et les communautés, dans les marchés fluides ou détendus ;
- *le renforcement des partenariats* avec les bailleurs sociaux mais aussi des échanges avec les promoteurs immobiliers.

Résultats et perspectives : quelques remarques

S'agissant de la question de l'efficacité et de l'efficience des politiques locales, évidemment centrale, elle ne peut être appréhendée sans la prise en compte des aides allouées par les différents niveaux de collectivités, tant les financements croisés sont nombreux. En outre, il est important de mettre en perspective l'apport financier des communautés avec l'effort de la collectivité nationale en faveur du logement, principalement axé sur les aides à la personne (15 milliards d'euros) d'une part et par différents dispositifs d'avantages fiscaux d'autre part, soit deux formes d'aide majeures sur lesquelles les collectivités n'ont pas de prise.

Les aides directes à la production, sur lesquelles les collectivités ont une capacité d'intervention occupent une place beaucoup plus modeste, nombre de collectivités regrettant le désengagement annoncé de l'Etat dans ce domaine. Les communautés les plus actives, qui ont d'ores et déjà renouvelé la délégation des aides à la pierre, sont les plus désireuses d'un véritable partenariat avec l'Etat fondé sur la négociation et la prise en compte de leur stratégie, déclinée dans le PLH. A l'issue de l'enquête, on notera que les évaluations menées par les agglomérations et tout particulièrement par les délégataires sont aujourd'hui encore trop peu nombreuses ou trop confidentielles.

Qu'en sera-t-il du futur ?

A la question « comment évoluera la politique de la communauté au cours des cinq prochaines années ? » seuls les délégataires ont apporté des réponses précises, notamment :

- un renouvellement des PLH, avec une volonté affichée d'intégrer le développement durable à leur élaboration, et une meilleure articulation avec l'urbanisme opérationnel ;
- le renforcement de la politique en faveur du logement social, via le développement de l'action foncière, le renforcement de la coopération avec les bailleurs, la volonté de renforcer le pilotage des offices communautaires, la mise en place pour certains d'une conférence intercommunale du peuplement, ainsi que la prise en compte de critères plus qualitatifs au titre des aides financières allouées (performance énergétique et niveaux de loyers) ;
- la volonté, s'agissant du parc privé de renforcer l'implication communautaire et de soutenir la réhabilitation dans le cadre d'OPAH d'une part, de réviser les aides locales en mettant l'accent sur l'amélioration de la performance énergétique et/ou l'adaptation à la perte d'autonomie d'autre part ;
- le souhait de poursuivre l'action en faveur de l'accession sociale ;
- la volonté de renforcer l'appui aux communes, de renforcer les liens entre logement et urbanisme, de renforcer les relations avec les promoteurs et constructeurs.

Au-delà des intentions exprimées, les communautés vont être en 2011 dans l'obligation de revoir leur gamme d'interventions afin de l'articuler avec *les nouvelles règles des politiques nationales*, issues de la réforme de l'accession et des aides allouées par l'ANAH au 1^{er} janvier 2011, tout comme l'évolution de la réglementation thermique et plus généralement la prise en compte du Grenelle de l'environnement concourent déjà à l'évolution des politiques locales.

Enfin, il leur faudra également intégrer *les effets de la réforme fiscale* sur leur territoire. Cette dernière va se traduire d'une part par la montée en charge de la fiscalité assise sur les taxes sur les ménages (taxe d'habitation et taxe sur le foncier bâti économique) alors que le système fiscal des communautés était jusqu'alors exclusivement orienté sur la fiscalité économique (taxe professionnelle unique) et d'autre part par une contraction de leurs marges de manœuvre financières en raison du gel annoncé sur plusieurs années, voire de la décroissance, des dotations de fonctionnement versées l'Etat aux collectivités.

Dans le même temps, *la réforme des collectivités territoriales* adoptée le 16 décembre 2010 qui va profondément modifier l'organisation du paysage institutionnel actuel confie aux communautés un rôle clé en matière d'évolution de leurs périmètres, d'organisation de la gouvernance locale et de renforcement de leurs compétences dans une logique de coproduction avec les communes. Dans cette perspective, les politiques locales de l'habitat conduites sur les territoires intercommunaux devraient en sortir renforcées.