

CONSEIL NATIONAL DE L'HABITAT

**Rapport intermédiaire présenté par le « Groupe de travail décentralisation »
et adopté par le CNH le 14 Mars 2007**

Politiques de l'habitat et décentralisation

Deux ans après la loi du 13 août 2004

Président - Dominique Braye, Sénateur des Yvelines,

Rapporteur - Dominique Dujols, Directrice des relations institutionnelles, L'Union sociale pour l'habitat

Rapport adopté le 14 mars 2007

Synthèse et principales propositions

du rapport intermédiaire du Conseil National de l'Habitat

Politiques de l'habitat et décentralisation

Deux ans après la loi du 13 août 2004

Ce rapport du groupe de décentralisation du Conseil national de l'habitat constitue un second rapport d'étape. Le premier, rendu public début 2004, s'inscrivait dans le cadre de l'élaboration d'un texte d'importance pour la décentralisation des politiques de l'habitat : la loi Libertés et responsabilités locales. Ce rapport contenait des vœux des acteurs de l'habitat sur ce texte.

Ce nouveau rapport « intermédiaire » est proposé pour dresser un premier bilan des modifications apportées par ce texte, et principalement les conventions de délégation des aides à la pierre qui sont un outil essentiel de la mise en œuvre des politiques de l'habitat au plan local. Toutefois, il était trop tôt pour en faire un bilan général, et ce rapport a aussi pour vocation de faire évoluer certaines pratiques.

Cette phase du travail du groupe décentralisation a débuté sous la présidence de M. Pierre Hérisson, sénateur, auquel a succédé M. Dominique Braye également sénateur. Le groupe s'est réuni environ une fois tous les deux mois depuis mai 2005 dans l'enceinte du Sénat. Des auditions ont été menées par le groupe qui a entendu des associations d'élus de collectivités locales : AMG VF, ADF, AMF et ADCF. Sur la question si particulière de l'Île de France, le Président du Conseil régional, M. Jean-Paul Huchon est venu exposer son action et ses propositions. Et enfin, M. Michel Piron, député et Président du CNH, a présenté son rapport établi dans le cadre de la Commission des lois de l'Assemblée nationale « Gouverner en France, quel équilibre territorial des pouvoirs ? », qui propose de desserrer certaines contraintes parfois doctrinales en matière d'équilibre des pouvoirs. Certaines propositions du présent rapport s'inspirent de cette approche pragmatique.

A la lumière de ces auditions, des apports des organisations représentées dans le groupe de travail, et des contributions des représentants de la DGUHC, les premières leçons de la mise en œuvre de la loi ont été tirées. Les principales remarques et propositions sont résumées dans cette synthèse.

Comme en 2004, le groupe a décidé d'adopter au préalable une position claire : **la délégation de compétence, comme la décentralisation, ne sont pas des objectifs en soi, mais des moyens pour améliorer le logement de tous, notamment sous l'angle du droit au logement effectif.**

1 - Bilan des délégations : le début d'un processus et une dynamique incontestable,

Concernant le bilan des délégations des aides à la pierre, 82 départements ou EPCI se sont engagés en 2005 et 2006 dans ce processus. Leurs résultats du point de vue de la production sont encourageants. Localement, les objectifs du PCS ont été remplis, voire dépassés. Cependant, cette impression générale recouvre de profondes différences territoriales, et des capacités d'initiatives inégales.

2 - Articulation des dispositifs existants : une cohérence insuffisante entre un mouvement décentralisateur et des dispositifs centralisés

Les difficultés liées à l'articulation de différents dispositifs existants, qui parfois se chevauchent ou s'opposent, ont fait l'objet d'un examen attentif. Ces difficultés qui peuvent faire obstacle à une bonne mise en œuvre de la politique du logement posent la question du niveau d'arbitrage. Cela concerne notamment l'articulation des objectifs du PCS et des délégations, la concurrence entre les objectifs de production nouvelle et les projets ANRU.

- **Le Conseil National de l'habitat souhaite que les objectifs du Plan de cohésion sociale, et ceux du Programme local de l'habitat, qui reflète la connaissance partagée des besoins locaux, puissent être mis en accord, que ce soit en quantité ou par type de logement. Les financements doivent être adaptés à la réalisation de ces objectifs.**
- **Le CNH propose que les projets de rénovation urbaine soient pensés à l'échelle de l'agglomération, pour favoriser une meilleure articulation entre les dispositifs de l'ANRU, les PLH et les aides à la pierre. Il pose la question de l'opportunité de certaines démolitions quand des solutions alternatives peuvent être trouvées.**
- **Il souhaite que le 1% s'inscrive davantage dans les politiques territoriales prises en charge par les délégataires.**

3 - Cohérence des niveaux territoriaux

L'articulation ou la cohérence entre les différents niveaux territoriaux et leurs domaines de compétence et d'action est une question qui se pose dès lors que l'on traite de la décentralisation. L'habitat ne fait pas exception. Le rôle croissant des EPCI sur le logement depuis la délégation est reconnu, et il est légitime qu'ils soient reconnus comme chefs de file. Mais les départements sont également quelquefois très investis, notamment avec le FSL et le PDALPD, et sont des acteurs à part entière du logement.

Le groupe souhaite que le Préfet puisse jouer un rôle de régulateur pour une meilleure mise en cohérence des actions entre les différents niveaux territoriaux. Il souhaite également que les conditions d'un dialogue entre les collectivités locales, l'Etat et les autres acteurs de l'habitat soient organisées autour des collectivités reconnues comme « chefs de file ».

- **Pour assurer la cohérence entre les actions, le CNH souhaite un dialogue et une concertation entre les collectivités appartenant aux différents échelons territoriaux.**
- **L'Etat doit jouer un rôle régulateur de facilitateur. Un chef de file est nécessaire.**

4 - Conditions pour réussir la démarche de délégation

A la lumière des expériences connues par les délégataires de 2005 et 2006, le groupe de travail s'est penché sur les conditions à réunir pour bien réussir la démarche de délégation des aides à la pierre. Des « pré requis » sont nécessaires, et le CNH souhaite que le Préfet joue pleinement son rôle dans l'appréciation de la pertinence de certaines démarches. Mais c'est la question des financements qui est la plus difficile: les dépenses s'accroissent de façon très importante pour les collectivités, l'apport des délégataires dépasse aujourd'hui souvent celui de l'Etat, si l'on ne tient compte que des aides directes sans considérer l'ensemble des aides, notamment fiscales et l'engagement de l'Etat reste soumis à l'annualité budgétaire.

- **Le CNH demande que l'Etat joue son rôle dans l'appréciation de la pertinence de certaines démarches de délégation.**
- **L'Etat doit s'engager financièrement sur toute la durée de la convention de délégation des aides à la pierre.**

D'autres ressources doivent permettre d'assurer la bonne réussite des délégations : le développement des équipes « habitat » dans les collectivités locales, le renforcement des moyens de la politique foncière, plus de souplesse dans la répartition des aides à la pierre par type de logements, des moyens pour produire plus de logements sociaux et très sociaux. Le développement des outils d'observation de la demande et de suivi de la production et de l'offre est un élément clé des délégations. Enfin, l'amélioration des outils de gestion et de pilotage des délégations font l'objet d'un travail en cours.

- **Le CNH préconise le développement d'observatoires locaux du logement en articulant les dispositifs existants dans le cadre des Conseils régionaux de l'habitat,**

5 - La coopération entre les délégataires et les acteurs locaux

La coopération entre délégataires et acteurs locaux est indispensable à la bonne réussite de la décentralisation des politiques de l'habitat. C'est pourquoi le rapport traite des améliorations à apporter à leurs relations.

- Avec les bailleurs sociaux, le CNH souhaite que le dialogue soit engagé en amont des conventions de délégation, et qu'une meilleure « transparence » réciproque soit organisée.

- Les collectivités locales doivent pouvoir disposer de plus de moyens d'actions sur le parc privé et dialoguer également avec les propriétaires. Il s'agit de développer la connaissance des marchés, et d'orienter les aides en conséquence.

- Le CNH souhaite une régulation locale des aides fiscales à l'investissement privé, afin que les plafonds de loyers et de ressources de ces logements soient cohérents avec les marchés locaux.

- Les relations avec l'Etat local qui doit favoriser le transfert des savoirs et des compétences, tout en conservant son rôle de garant, sont importantes et le CNH souhaite y revenir dans une phase ultérieure de son travail.

- Enfin, le 1% pourrait lui aussi faire l'objet d'un dialogue renforcé au niveau local pour mieux s'adapter aux besoins identifiés par les délégataires.

7 - Le droit au logement opposable

Au moment où le groupe terminait son rapport, le droit au logement opposable faisait l'objet d'un débat public. Le groupe a rappelé l'importance de tout mettre en oeuvre pour rattraper au plus vite le retard dans la construction de logements abordables, seul moyen de lutter contre la pénurie actuelle et donc de rendre à terme le droit au logement effectif. Mais il n'a pu se prononcer plus sur ce sujet, et la mise en oeuvre de la loi Droit au logement au niveau territorial fera l'objet d'un approfondissement dans la suite des travaux.

6 - Le cas particulier de l'Ile-de-France

Concernant l'Ile de France, le groupe décentralisation a pris acte des demandes formulées par le Président du Conseil régional, qui souhaiterait que sa collectivité, qui mène une politique importante en matière de logement, soit délégataire des aides à la pierre. Il constate également l'absence de consensus entre les collectivités au sein d'une Région très diverse, et qui connaît des inégalités territoriales très grandes mais aussi de vives tensions entre offre et demande.

- Le Conseil national de l'habitat rappelle que le statu quo en IDF n'est pas satisfaisant, et que la situation des demandeurs de logements est particulièrement préoccupante en Ile de France. Il invite à rechercher une solution adaptée, l'Etat pouvant jouer un rôle pivot, en associant les collectivités publiques et les acteurs concernés.

SOMMAIRE

1. L'état des lieux des conventions de délégations : une dynamique incontestable	8
1 - 1 D'un point de vue quantitatif.....	8
1 - 2 D'un point de vue qualitatif	10
2. Une cohérence insuffisante entre un mouvement décentralisateur et des dispositifs centralisés.....	12
2 - 1 Le manque d'articulation entre les objectifs du PLH et du PCS	12
2 - 2 La concurrence entre objectifs de production nouvelle à l'échelle de l'agglomération et le remplacement des logements démolis dans le cadre de l'ANRU	13
2 - 3 Le 1% trop peu décentralisé.....	15
3. L'articulation des niveaux territoriaux.....	16
3 - 1 Les départements, de plus en plus impliqués dans les politiques de l'habitat.	16
3 - 2 Les EPCI délégataires « chefs de file » de la politique de l'habitat.....	17
3 - 3 Le rôle des Régions.....	18
4. Les conditions pour réussir une démarche de délégation des aides à la pierre.....	20
4 - 1 Les « pré requis » pour une démarche de délégation	20
4 - 2 Les engagements financiers	21
4 - 3 Les autres ressources.....	24
5. La coopération entre délégataires et acteurs locaux	27
5 - 1 Du côté des organismes de logement social.	27
5 - 2 Du côté des acteurs du logement privé.	29
5 - 3 L'Etat local : accompagner les délégations et mettre à disposition les services ? 31	
5 - 4 Partenaires sociaux, 1%, partenaires financiers	32
5 - 5 Associations d'habitants, associations d'insertion.....	33
6. Le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre du droit au logement et du droit au logement opposable.....	35
7. Le cas particulier de l'Ile-de-France.....	37

Introduction :

En décembre 2003, alors que la loi Libertés et responsabilités locales était en débat au Parlement, le groupe décentralisation du Conseil national de l'habitat a rendu un premier rapport intermédiaire. Ce rapport comportait des vœux et points d'attention particulière des acteurs de l'habitat sur la loi elle-même et sur le processus de mise en œuvre d'une décentralisation des politiques de l'habitat.

Plus de deux ans après le vote de cette loi, il a été demandé au groupe décentralisation de tirer les premières leçons de la mise en œuvre de la loi dans un nouveau rapport. S'il est trop tôt pour faire un bilan complet de l'efficacité de la loi sur les politiques du logement, l'observation des premières conventions de délégations, l'audition des principales associations d'élus concernées¹, et le témoignage direct des organisations membres du groupe de travail suggèrent des éléments d'analyse et des pistes de recommandation.

Pour l'élaboration de ce nouveau rapport intermédiaire, le groupe de travail a gardé la perspective d'ensemble qu'il avait adopté d'emblée en 2004 : **la délégation de compétence, comme la décentralisation, ne sont pas des objectifs en soi, mais un moyen pour améliorer le logement de tous, notamment sous l'angle du droit au logement opposable.** Une attention particulière est donc portée aux effets sur la production d'une offre de logements correspondant aux besoins réels.

A cet égard, un constat préliminaire doit être fait. Tout au long de l'année 2005, on a pu craindre - du fait d'un démarrage encore plus tardif que d'habitude de l'engagement des crédits - un retard dans la production de logements sociaux². Cette crainte se fondait sur le risque de perturbations liées au temps de la négociation et de la mise en œuvre des premières délégations, mais aussi sur le fait que le Plan de cohésion sociale, lancé peu après le vote de la loi, mais indépendamment de celle-ci pouvait rendre difficile la conciliation d'objectifs locaux et nationaux.

Or, il apparaît que le niveau de la production 2005 est au moins égal à celui de l'année précédente pour la plupart des nouveaux délégataires. Ceci est plutôt de bon augure, même s'il est probable que cette bonne performance doit aussi beaucoup au fait que les premiers délégataires sont en général des intercommunalités ou départements motivés par la question du logement. Cependant, si on s'intéresse à la répartition de la production par type de logements, on s'aperçoit que la part des logements très sociaux reste insuffisante. Pour 2006, cette tendance se confirme. Les résultats montrent, globalement, que les objectifs sont atteints à plus de 98%.

Les profondes mutations intervenues avec les délégations des aides à la pierre, et l'abondance des données disponibles donnent un poids important, dans ce rapport, au secteur social. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que l'ensemble des secteurs du logement, social et privé, font l'objet de politiques territorialisées dans le cadre des PLH.

D'une manière générale, il convient de souligner qu'on est au début d'un processus qui donnera ses effets sur une longue période, et que la situation « au milieu du gué » se caractérise par une grande diversité territoriale dans la mise en œuvre. Le groupe a donc observé une étape et non procédé à un véritable bilan de la délégation de compétences.

¹ Voir liste des auditions en annexe

² Le logement privé n'obéissant pas à l'exercice de la programmation des crédits n'est pas concerné par ce retard. Toutefois, il semble que les chiffres de réalisation soient inférieurs aux objectifs.

1. L'état des lieux des conventions de délégations : une dynamique incontestable

L'article 61 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ouvert aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat, et à titre subsidiaire aux départements, la possibilité de demander à l'Etat la délégation de la compétence d'attribution des aides à la pierre.

L'objet de cette délégation, pour les groupements intercommunaux, est la mise en œuvre du programme d'action du PLH, et pour les départements la mise en œuvre d'une politique qui est définie dans la convention de délégation de compétence. Où en est-on de la mise en œuvre ?

1 - 1 D'un point de vue quantitatif

En 2005, pour la première année d'application de la loi, 16 conventions de délégations pour l'attribution des aides à la pierre ont été signées. Ces conventions concernaient douze Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (cinq communautés urbaines et sept communautés d'agglomération) et quatre départements dont Paris.

La mise en place tardive du dispositif peut expliquer, le faible nombre de délégations signées fin 2005. La seconde génération de délégataires, ceux ayant signé en 2006, est nettement plus importante, 50 EPCI et 16 départements sont signataires, attestant de l'intérêt des collectivités pour une gestion des aides à la pierre au niveau local.

L'analyse quantitative de l'ensemble des délégations signées sur la période 2005 –2006 témoigne du succès du dispositif. Au total, 62 EPCI sont délégataires, soit près d'un tiers des communautés d'agglomération existantes (48 sur 168) et la quasi-totalité des communautés urbaines (11 sur 14). Les communautés de communes, bien que la loi ne fixe aucune limite démographique³, sont peu présentes parmi les délégataires, l'accès étant réservé aux communautés de communes ayant défini et mis en œuvre une politique locale de l'habitat au moyen d'un PLH et ayant une programmation de logements portant sur des volumes significatifs. En 2006, trois communautés de communes seulement sont délégataires des aides à la pierre, deux d'entre elles ont plus de 50 000 habitants (communautés de communes d'Annemasse et de la Roche-sur-Yon).⁴

Du côté des départements, c'est surtout en 2006 que de nombreuses délégations ont été signées, engageant 20 % d'entre eux dans le nouveau dispositif.

Fin 2006, les collectivités délégataires, EPCI ou départements, regroupent 38 % de la population nationale, et 42 % sans l'Ile-de-France. Pour les communautés urbaines, 96 % de la population est concernée, les communautés d'agglomération engagées dans la délégation sont également les plus peuplées, à l'exception de l'Ile-de-France.

Concernant les résultats, en 2006, sur les 20 départements délégataires : 6 ont fait plus de 110% de leur objectif pour le parc public. Les autres, à deux exceptions près, ont fait entre 80% et 100% de leur objectif, un seul a fait moins de 50%.

³ Il est impératif toutefois de disposer d'un PLH approuvé

⁴ Pour mémoire rappelons qu'au 1^{er} janvier 2006, il existe 22 communautés de communes de plus de 50 000 habitants, qui n'ont pas choisi, pour le moment de se transformer en communauté d'agglomération.

Quant aux EPCI, sur les 11 communautés urbaines : 5 ont largement dépassé leur objectif sur le parc public. 2 sont autour de 60%, les autres sont entre 80 et 90% de l'objectif.

Sur les 53 communautés d'agglomération délégataires 21 ont réalisé plus de 110% de leur objectif pour le parc public. 10 ont fait moins de 50% dont 3 moins de 10% (A noter qu'à une exception près il s'agit de communautés d'agglomération plutôt petites (moins de 70 000 habitants))

Sur les 3 communautés de communes, une a fait beaucoup plus que son objectif, la deuxième a pratiquement atteint son objectif, par contre la troisième a réalisé moins de 50%.

Pour 2007, les candidatures déposées pour une délégation au 1^{er} janvier sont nombreuses, mais le chiffre des candidatures retenues n'est pas stabilisé au moment de la rédaction de ce rapport : 6 départements seraient concernés, 10 communautés d'agglomération, 1 communauté urbaine et 3 communautés de communes.) et porteraient, sous réserve de changements, le nombre total de délégataires à 79 EPCI et 26 départements représentant près d'un habitant sur deux en France.

En prenant en compte les candidatures annoncées pour 2007 les EPCI de plus de 100 000 habitants (regroupant un tiers de la population nationale) sont désormais dans leur très grande majorité délégataires des aides à la pierre. Seules, une vingtaine d'entre elles ne semblent pas « preneuses » de la délégation pour le moment, parmi lesquelles on compte de grandes agglomérations comme la CA de Toulon-Provence-Méditerranée (404 743 d'habitants), la CA de Rouen (401 389 d'habitants), la CA de Saint-Etienne Métropole (391 834 d'habitants), la CA de Metz Métropole (228 783 d'habitants), et celle de Caen la Mer (226 624 d'habitants). Pour ces cinq agglomérations, leurs départements respectifs ne sont pas, non plus, délégataires. Ces secteurs très urbains, hors délégation ont choisi de conduire autrement leur politique du logement.

Une fois ces candidatures confirmées, le dispositif de délégation des aides à la pierre aura touché une large partie de sa cible. La progression du dispositif pourra se faire après 2007 dans deux directions, l'Ile-de-France d'une part marquée par un retard en matière d'intercommunalité et l'absence de réel chef de file pour piloter et mettre en place une politique locale de l'habitat à une échelle cohérente avec le bassin d'habitat et d'autre part les espaces à la périphérie des grandes agglomérations et ruraux, peu concernés pour le moment par la délégation⁵.

Enfin, une partie des conventions actuelles signées par les EPCI repose sur des PLH en cours d'élaboration justifiant un engagement de trois ans (contre 6 ans pour le PLH conforme au nouveau décret), toutefois cette possibilité prend fin au 31 décembre 2006, l'année 2007 étant la dernière année pour les conventions de 3 ans. Cette condition alors que les EPCI encore non-délégataires sont en cours de définition de leur politique de l'habitat devrait être de nature à ralentir le flux des candidats.

	Population totale	Délégataires 2005-2006	Part des délégataires par type de structure	Estimation 2007	Part des délégataires par type de structure 2005 - 2007 en %
	En millions d'hab.	En millions d'hab.	en %	En millions d'hab.	
Communautés d'agglomération / SAN	20,751	7,69	37%	4,088	57%
Communautés urbaines	6,211	5,98	96%	0,091	98%
Communautés de communes	9,267	0,24	3%	0,250	5%
Total EPCI	36,229	13,91	38%	4,429	51%
Départements	60,185	14,41	24%	2,204	28%
Total sans double compte	60,185	23,15	38%	28,796	48%
Hors Ile de France	49,285	20,84	42%	25,263	51%

⁵ A noter : Les candidatures déposées par quatre communautés de communes pour signer une délégation des aides à la pierre en 2007 le confirme CC de Vesoul CC BASSIN DE POMPEY CC Est du Douais CC de Creil

L'analyse géographique met en évidence les complémentarités ou « luttes d'influence » entre les groupements intercommunaux et les départements pour la gestion des aides à la pierre.

Une région, l'Alsace, est entièrement couverte, les deux départements, Strasbourg et Mulhouse ainsi que leurs principaux groupements sont délégataires.

La Bretagne compte trois départements délégataires sur quatre et neuf EPCI délégataires sur dix, soit un taux de couverture de 89 %. Les régions Centre Val-de-Loire, Franche-Comté et Picardie sont également très largement couvertes soit par la délégation prise par les EPCI, soit par la délégation prise par leurs départements. A contrario, un département comme le Nord compte six EPCI délégataires et ne demandera pas la délégation, le territoire résiduel étant restreint ; la situation est à peu près identique dans le Pas-de-Calais avec quatre EPCI délégataires.

Si on met de côté Paris qui est spécifique, quatre départements sont délégataires tous seuls : l'Ain, l'Allier, la Dordogne et le Lot, auxquels devraient s'ajouter le département de la Meuse en 2007. Parmi ces départements, le Lot et la Meuse ne possèdent pas d' EPCI de plus de 50 000 habitants, pour les autres il existe une ou plusieurs communautés d'agglomération.

A la lecture de la carte des délégataires, EPCI et départements, on peut y lire une double géographie : d'une part les départements où la délégation est partagée entre un ou plusieurs EPCI, le département étant ou non également délégataire, d'autre part des départements où il n'y a aucun délégataire, ni département, ni communauté. La région Ile-de-France est largement concernée, mais également une trentaine de départements connaissant un certain développement de l'intercommunalité.

Enfin, en termes d'objectifs et de crédits concernés, les délégations actuelles représentent 44% des crédits du parc social et 41% des crédits qui concernent l'habitat privé. Ce point est à rapprocher du fait que le territoire de l'ensemble des délégataires regroupe 42% du parc HLM en 2004. En terme de logements cela représente environ 45% des objectifs du plan de cohésion sociale.

1 - 2 D'un point de vue qualitatif

A côté du succès quantitatif de la délégation, la dynamique engendrée par la possibilité offerte de mieux maîtriser la programmation des crédits du logement est bien réelle.

- Un renforcement de la prise en compte des questions de logement, à toutes les échelles

La délégation de la gestion des aides à la pierre a donné aux EPCI déjà largement investis dans le domaine de l'habitat une responsabilisation accrue pour répondre aux demandes en matière de logement sur leur territoire. C'est le cas des délégataires de la première génération (2005) communautés urbaines de Brest, Nancy, Dunkerque et communautés d'agglomération de Grenoble, de Rennes, de Pau, du Grand Alès. Il en va de même pour certains départements.

Pour ces collectivités, la délégation apparaît comme une suite logique à leurs actions, elles en attendent une meilleure coordination avec les différents acteurs intervenants sur le logement, une simplification des procédures, une plus grande cohérence avec leurs autres domaines d'intervention : aménagement, transport, création d'équipements publics, gestion des services publics de proximité, compétences sociales...

Pour d'autres EPCI, la délégation joue le rôle de révélateur : elle met en avant la nécessité de prendre à bras le corps une compétence jusqu'alors faiblement mobilisée, leur donnant l'occasion de mieux structurer leurs actions sur le territoire communautaire. On retrouve dans ce groupe une partie des délégataires de la seconde génération (2006).

- Un nouvel essor pour les PLH

Les délégations de compétences conduisent à un nouvel essor des PLH dont le contenu a été précisé et renforcé par la loi. Les PLH constituent à présent le document de référence des politiques locales de l'habitat et son articulation avec les documents de planification et d'aménagement est indispensable. C'est le programme d'actions du PLH et sa déclinaison territorialisée qui devrait désormais servir d'armature aux conventions de délégations. A ce titre, les PLH doivent être exemplaires et répondre à l'ensemble des besoins en logements exprimés sur les territoires communautaires en veillant à préserver des objectifs de solidarité et de mixité géographique et sociale. Leur articulation avec les PLU, dont la maîtrise d'ouvrage est dans la très grande majorité des cas restée aux communes titulaires des droits du sol est un passage obligé.

Par ailleurs, la loi « Engagement national pour le logement » prévoit désormais la possibilité de réaliser un Programme départemental de l'habitat (PDH) avec comme objectif d'assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat définies dans les PLH et celles menées dans le reste du département. Ce programme sera copiloté par l'Etat et le département. Certains départements ont déjà anticipé cette démarche.

En conclusion de cet état des lieux synthétique, le Conseil national de l'habitat constate la réussite de ces premières délégations de compétence d'attribution des aides à la pierre. Dans son rapport parlementaire sur l'application de la loi du 13 août 2004, « *Décentralisation : nouvelle étape, nouvel état d'esprit* », Alain Gest, Député de la Somme, en a souligné le « succès réel ».

En outre, le CNH tient à souligner que la politique initiée par les délégations de compétence dans le domaine du financement de l'habitat a des effets qui dépassent de loin la simple programmation des aides. Les délégations conduisent à une meilleure connaissance et une meilleure maîtrise des situations de logements et des moyens d'actions dans ce domaine. Dans le cas général cela devrait améliorer le service final rendu aux habitants.

2. Une cohérence insuffisante entre un mouvement décentralisateur et des dispositifs centralisés

La politique de l'Etat en matière de logement est longtemps restée en retrait des différents mouvements de décentralisation des politiques nationales en faveur des politiques locales. La loi du 13 août 2004 introduit à ce titre un virage important, en mettant à la disposition des collectivités des prérogatives en matière de programmation des crédits aidés pour la production et l'amélioration du logement notamment.

Cependant ce mouvement continue de s'accompagner en parallèle de dispositifs centralisés : l'ANRU, le Plan de cohésion sociale, la politique du 1% et d'une certaine façon les aides fiscales à l'investissement privé sont des politiques ou des outils qui échappent à la décentralisation.

Cela conduit parfois à une difficile cohérence entre des objectifs multiples : les objectifs de production fixés dans le cadre des conventions de délégation des aides à la pierre, qui découlent logiquement de ceux fixés localement dans le PLH, les objectifs du plan de cohésion sociale, ou encore les objectifs élaborés dans les conventions ANRU

Même si pour l'instant il n'y a pas eu de constat d'effet néfaste sur la production, la multiplication d'objectifs qui ne sont pas réellement coordonnés et parfois entrent en contradiction, peuvent se révéler problématiques, cela de différentes manières.

2 - 1 Le manque d'articulation entre les objectifs du PLH et du PCS

Cette difficulté se retrouve tant pour le nombre que pour la répartition des types de logements à produire. Les objectifs peuvent différer en quantité. D'un côté, on trouve des situations dans lesquelles les objectifs du PCS au plan local, qui sont ambitieux, paraissent irréalistes au regard du PLH, avec comme explication, selon les cas, des objectifs du PCS trop élevés ou un PLH constitué sur une hypothèse trop faible, au regard de la situation locale. De l'autre côté ce sont les objectifs du PLH qui dépassent ceux du PCS au plan local, avec comme conséquence des difficultés de financements pour réaliser les objectifs du PLH répondant aux besoins locaux, en tenant compte du PDALPD.

De même le PCS se traduit par des objectifs de répartition par type de logements aidés, qui ne coïncident pas nécessairement avec les besoins identifiés localement, notamment en ce qui concerne les PLAI..

À la lumière de l'expérience des deux premières années de répartition régionale des objectifs du PCS, on a pu constater des écarts parfois significatifs entre les projections locales et les objectifs nationaux. Ces écarts concernent le parc public, mais surtout le parc privé pour lequel les collectivités ont, pour certaines, une approche encore sommaire.

Or le PLH qui est élaboré de manière partenariale doit refléter la connaissance des besoins réels, devrait en toute logique primer, au niveau territorial, sur le PCS. Le PLH rénové dans son contenu par la loi Libertés et Responsabilités locales du 13 août 2004, en vue du dispositif de délégation des aides à la pierre, constitue le cadre de référence des politiques locales de l'habitat choisies par les élus et approuvées par le Préfet, et doit être, à ce titre, l'outil transversal à toute programmation dans ce domaine.

A ce titre, c'est de la qualité du PLH et de son degré de concrétisation des opérations envisagées, impliquant une bonne négociation avec les communes, que va dépendre la qualité de la délégation. Ainsi, certains EPCI se sont engagés dans une contractualisation des objectifs du PLH avec leurs communes membres, c'est le cas bien connu de Rennes mais il n'est pas isolé. D'autres EPCI ont attendu que les négociations du PLH aboutissent pour se lancer dans la délégation c'est le cas, notamment, des communautés du SICOVAL, de Douai, de Maubeuge, d'Annemasse.

Un temps d'apprentissage et de meilleure maîtrise des besoins locaux s'avère indispensable, tant au niveau de l'Etat et des préfectures de région que sur le plan local. On observe néanmoins que les

conventions intègrent systématiquement les objectifs de rattrapage en production de logements sociaux fixés par la loi Solidarité et Renouvellement urbain.

Il semble tout aussi indispensable que les collectivités soient plus étroitement associées à la déclinaison locale des objectifs régionaux de l'Etat et que ces objectifs soient en adéquation avec les PLH approuvés par l'Etat. La première responsabilité du niveau national est bien le dimensionnement général des crédits. Cette responsabilité est claire et soumise aux arbitrages de la représentation nationale. Mais la deuxième responsabilité est la répartition des moyens entre les régions : or aujourd'hui, les clés de répartition sont méconnues.

Une plus grande lisibilité dans les critères de répartition des objectifs nationaux est essentielle. Il n'est pas certain actuellement que d'une région à l'autre les méthodes et même les sources statistiques utilisées soient identiques. Certains EPCI, celui du Grand Lyon, par exemple ont fait procéder, en association avec la préfecture de région à une évaluation des besoins par un expert extérieur et se sont inspirées des résultats pour construire la programmation de la convention de délégation. Le Conseil régional de l'habitat peu mobilisé pour le moment pourrait être le lieu de centralisation des informations concernant les besoins en logement par type de produit et catégorie de bénéficiaires cibles et pourrait jouer un rôle d'arbitrage dans les répartitions. (voir 3-3)

Par ailleurs, il est souhaité une plus grande souplesse entre types de logements et types d'aides pour mieux s'adapter aux besoins du marché local (PLS, PLUS, PLAI). Bien souvent actuellement, les agréments de PLS sont différés jusqu'aux 2 derniers mois de l'année rendant difficile la mise en place des opérations correspondantes. Cependant, cette souplesse doit s'accompagner de la délégation d'aides correspondants aux besoins : un PLAI coûte plus cher qu'un PLUS et beaucoup plus cher qu'un PLS, et il n'est donc pas possible d'adapter la répartition des logements si les aides déléguées ne le permettent pas. Cette question rejoint donc celle d'une adaptation du plan de cohésion sociale aux besoins réellement observés.

- Le Conseil national de l'habitat préconise que les objectifs du Plan de cohésion sociale, déclinés au niveau territorial, et ceux du Programme local de l'habitat, reflétant une réelle connaissance des besoins locaux puissent être mis en accord, que ce soit en quantité ou par type de logement,
- Les financements correspondants doivent être adaptés à la réalisation de ces objectifs.
- L'Etat, qui est associé à l'élaboration des PLH, doit veiller effectivement à leur cohérence avec les objectifs de solidarité nationale. De la même manière, les collectivités devraient participer à la déclinaison locale des objectifs du PCS.
- Les critères de répartition des objectifs du PCS devraient être objectivés, et mieux tenir compte des PLH existants, notamment les besoins en PLAI parfois insuffisant au regard du nombre de PLS..

2 - 2 La concurrence entre objectifs de production nouvelle à l'échelle de l'agglomération et le remplacement des logements démolis dans le cadre de l'ANRU

Alors que le transfert à l'ANRU d'une part significative des aides à la pierre a été effectué à la veille du processus de leur délégation aux EPCI ou aux départements, on note aujourd'hui des difficultés d'articulation entre la reconstruction dans le cadre de l'ANRU et la production par les délégataires d'une offre nouvelle.

En effet, l'ANRU en se positionnant sur une logique communale tourne le dos à la délégation placée au niveau intercommunal. Par leur mobilisation des ressources foncières disponibles, de la capacité de programmation et d'intervention des opérateurs et des différents corps de métiers intervenants sur le logement, ou encore par leur captation des financements locaux disponibles, les programmes de l'ANRU ne sont pas toujours compatibles avec une délégation de compétence. Ainsi certains EPCI ont donné la priorité aux programmes de l'ANRU, leur

implication dans une délégation de compétence intervenant dans un second temps, c'est le cas en particulier de la CA de Grand Angoulême, de la CA de Caen, de celle de Toulon et de certaines communautés d'agglomération de la région Ile-de-France (CA de Mantes en Yvelines).

Le projet de rénovation urbaine s'avère souvent un accélérateur de la transformation nécessaire des quartiers en difficulté chronique. Il est souvent un des moyens qui permet de rendre cette politique de l'habitat plus opérationnelle et d'accélérer le processus de renouvellement ; par son ampleur, il constitue un pan majeur de la politique locale de l'habitat.

Mais les objectifs de démolition figurant dans les projets soutenus par l'ANRU s'accompagnent de besoins en reconstruction. Or il peut y avoir une vraie difficulté à remplir un objectif volontariste pour l'offre nouvelle, et en même temps remplir les obligations de reconstruction : disponibilité du foncier, capacité de l'appareil de production, moyens en fonds propres des organismes de logement social ou capacité financière de la collectivité. De ce fait la volonté de démolir peut entrer en contradiction avec les besoins en logement et la règle du « un pour un » n'est pas toujours tenue.

Des problèmes de temporalité se posent avec la mise en place de la délégation de crédits : faut-il ralentir les projets ANRU et attendre qu'une politique de l'habitat complète soit effectivement mise en place ou bien se contenter de reconstruire immédiatement en fonction des opportunités ? Parfois, le PLH est fortement bousculé par les projets ANRU. Comme il faut faire vite, du fait notamment des besoins en relogement, les logements sociaux sont reconstruits là où se trouve du foncier immédiatement disponible, donc trop souvent, sur site ou dans les mêmes secteurs de la ville. D'une façon générale, il est aussi important de souligner que la PALULOS, avec un renforcement de ses moyens, pourrait peut être constituer dans certains cas une alternative à la démolition

Au-delà de l'urgence, la difficulté vient aussi du manque de prise en compte de la dimension de l'agglomération dans la rénovation urbaine, notamment en ce qui concerne la reconstitution et le redéploiement de l'offre de logement, et il est souhaité que le dispositif ANRU évolue en ce sens. En effet, si un objectif majeur de la politique de rénovation urbaine est de mettre fin aux concentrations excessives de logement social dans certains quartiers, c'est bien à l'échelle de l'agglomération que l'on doit rechercher une meilleure répartition et localisation des logements sociaux.

Le dialogue privilégié de l'ANRU avec les maires, laisse ainsi de côté les communautés, qui pourtant travaillent sur la construction de projets de territoires intégrant explicitement l'habitat, la rénovation urbaine se faisant dès lors sans référence à la démarche globale du PLH.

Les agglomérations ont la volonté, les moyens et les outils pour devenir le guichet unique, lieu unique d'instruction des opérations sur le territoire de l'intercommunalité. Or, en fait, 3 guichets coexistent : l'ANRU, le délégataire, sans oublier l'Etat pour les logements faisant l'objet de problèmes de saturnisme et les aires d'accueil pour les gens du voyage.

Cette situation générale tend à trouver des solutions ou amélioration avec la signature de conventions avec l'ANRU quand la communauté est délégataire des aides à la pierre. Cela doit être systématique afin d'éviter une concurrence stérile entre deux dispositifs dont l'intérêt n'est pas remis en cause

D'une manière générale, le Conseil national de l'habitat attire l'attention sur l'opportunité de certaines démolitions, face à l'ampleur des besoins et à la difficulté d'y répondre. Dans le cadre des politiques locales de l'habitat, il apparaît que des solutions alternatives doivent être mieux étudiées, notamment quand le bâti est de bonne qualité : amélioration des logements en maintenant leur fonction, voire transformation de certains logements ou immeubles en locaux d'activité.

- Le Conseil national de l'habitat souhaite, pour plus de cohérence, qu'une meilleure articulation soit trouvée entre les dispositifs ANRU, l'existence de PLH et la délégation des aides à la pierre, qui implique une meilleure articulation entre les objectifs de construction d'une offre nouvelle de logements sociaux et les objectifs de démolition reconstruction

- Les projets de rénovation urbaine doivent être pensés à l'échelle de l'agglomération. Trop souvent les reconstructions ont lieu sur le même site ou même secteur de la ville.

- Le Conseil national de l'habitat pose la question de l'opportunité de certaines démolitions, alors que des solutions alternatives peuvent parfois être trouvées, moins coûteuses et moins difficiles pour les habitants, notamment avec le maintien et le renforcement de la PALULOS.

2 - 3 Le 1% trop peu décentralisé

Le 1% logement est un acteur à part entière dans la mise en œuvre de la politique du logement social et de la rénovation urbaine. L'emploi de ses fonds est décidé par des conventions nationales signées entre l'UESL et l'Etat. Ce cadrage national est indispensable pour avoir un réel impact économique et social.

Depuis l'acte II de la décentralisation, le 1% logement s'efforce aussi d'inscrire son action, dans des partenariats formalisés avec les collectivités territoriales, en particulier les délégataires dans le cadre des politiques locales de l'habitat.

- Au titre des interventions sur le locatif social et l'enveloppe annuelle de 210 millions d'euros, 10 conventions⁶ ont déjà été signées par l'UESL avec des collectivités territoriales et une trentaine sont en cours de négociation.
- La Foncière logement a déjà signé 4 conventions pluriannuelles encadrant ses relations avec les délégataires⁷ et négocié 20 conventions dont la signature est imminente.

Par ailleurs, la mise en place du Pass foncier, conditionnée à l'octroi d'une aide d'une collectivité territoriale, renforce ce processus d'imbrication et d'interrelation avec les collectivités délégataires ou non. D'ores et déjà, 4 conventions sont en cours de négociation.

Ce mouvement de signature de conventions, qui s'accompagne d'une meilleure articulation entre politiques locales et emplois du 1%, doit être poursuivi et amplifié pour permettre au 1% et aux partenaires sociaux de s'inscrire dans des partenariats avec les délégataires, dans le cadre des politiques de l'habitat.

La convention signée le 27 octobre 2004 prévoyait des négociations à cette fin avec les grandes associations d'élus. Cependant, il n'apparaît pas aux associations d'élus, que ces négociations aient abouti, ni qu'aient été posées des règles claires de participation des ressources du 1 %. Cette participation au financement des logements prévus dans les conventions de délégation des aides à la pierre est indispensable pour adapter l'offre aux besoins locaux. Elle peut aussi permettre aux différents partenaires, bailleurs sociaux et collectivités délégataires, de s'engager financièrement sur des bases claires. Il apparaît donc nécessaire que les conventions UESL- collectivités locales se développent de façon plus importante.

Le 1% doit contribuer plus fortement aux politiques territoriales et répondre aux besoins locaux pris en charge par les délégataires dans le cadre d'un partenariat renforcé.

Le CNH souhaite poursuivre ses réflexions sur ce thème, avec des représentants des partenaires sociaux et de l'UESL.

⁶ Haut-Rhin, Dijon, Brest, Rennes, Orléans, Paris, Montpellier, Nancy, Nîmes, Sicoval/Toulouse

⁷ Toulouse, Rennes, Nantes, Casa

3. L'articulation des niveaux territoriaux

Une des questions très attendues est celle de l'articulation département/intercommunalité. Alors qu'il s'agissait d'un des sujets les plus polémiques du débat législatif de 2004, sur le terrain, le pragmatisme semble de mise. Si une concertation est bien nécessaire entre les candidats et les délégataires, EPCI et Département, il existe cependant des pratiques à clarifier. Aujourd'hui les préfets ont la possibilité d'accepter ou refuser une délégation.

Un jeu de territoire semble se mettre en place entre les candidats à la délégation. On assiste à l'émergence de solidarités - des collectivités qui se présentent ensemble à la délégation - ou à l'inverse des situations de concurrence - l'une se présentant pour faire obstacle à l'autre.

De telles situations sont à clarifier, en lien avec la capacité des Préfets d'apprécier si les conditions sont réunies pour la délégation. La loi, qui donne la possibilité à l'intercommunalité d'avoir le dernier mot sur son territoire, est muette sur ces situations, où l'on peut craindre des difficultés, notamment au regard d'un traitement satisfaisant des franges urbaines.

Des situations délicates pourraient intervenir également en cas de prise de délégation d'une communauté qui remettraient en cause le périmètre d'intervention d'un département délégataire : une possibilité de retrait des subventions n'est pas à exclure fragilisant les plans financement du nouveau délégataire, une renégociation des objectifs pourrait également intervenir dans la mesure où le département n'aura pas nécessairement négocié le contenu de sa convention avec les mêmes objectifs que pourrait le faire le nouveau délégataire.

Le Conseil national de l'habitat attire l'attention sur la nécessité pour les Préfets de jouer leur rôle de régulateur pour une bonne articulation des actions entre les différents niveaux territoriaux. Le Plan départemental de l'habitat (PDH), prévu par la loi ENL, doit être mis en œuvre à cette fin.

3 - 1 Les départements, de plus en plus impliqués dans les politiques de l'habitat.

Un premier constat s'impose. Les Départements, qui se sont vus transférer un pan extrêmement lourd de nouvelles compétences (routes, TOS, handicap, dépendance, départementalisation du RMI, retour à l'emploi des publics en situation de précarité, SDIS...), n'avaient pas initialement fait de la délégation de compétence habitat une priorité pour nombre d'entre eux.

Alors qu'on s'attendait plutôt à des candidatures de départements ruraux pour la délégation de compétences, on a rapidement constaté l'émergence de candidatures « coordonnées et concertées » intercommunalité/département, (deux départements et deux agglos d'Alsace, Pyrénées Atlantiques/Pau, Gironde/CUB, Loire Atlantique/Nantes/Saint-Nazaire).

Nombre de départements qui ne sont pas, a priori, demandeurs de la délégation, n'en saisissent pas moins l'occasion pour faire un exercice de remise au clair de leur intervention en matière de logement, et s'orientent alors vers deux pistes :

- une piste territoriale où le département est le lieu de mise en cohérence des politiques intercommunales et/ou celui de la prise en compte du monde rural ;
- une piste thématique de prise en compte de besoins spécifiques : personnes âgées, handicap, par exemple ; prise en compte de la dimension sociale, en lien avec FSL/PDALPD : à noter que les intercommunalités n'ont pas à ce jour fait usage de leur possibilité de demander la délégation du FSL (transféré au département dans le cadre de la loi responsabilités locales).

Dans tous les cas, une articulation est à l'évidence nécessaire du fait de la position centrale du département dans les politiques sociales, surtout depuis la seconde phase de la décentralisation. En effet, la cohérence entre les politiques sociales et les politiques du logement est essentielle mais l'articulation des plans d'action des EPCI et des interventions sociales des départements reste à faire, notamment au chapitre du PDALPD. Peu d'EPCI ont à ce stade véritablement territorialisé les actions du PDALPD au sein de leur PLH. Le faible engouement pour se saisir de la gestion des FSL témoigne sans doute de la difficulté des interventions croisées (communes, EPCI, départements) sur ces sujets.

Le plan départemental de l'habitat (PDH) instauré par la loi « Engagement National pour le Logement » va également permettre à chaque département de contribuer à la cohérence des politiques de l'habitat menées localement. Ce plan prendra également en compte les besoins définis par le PDALPD et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement ou services figurant au schéma départemental d'organisation sociale ou médicosociale.

En conséquence, le PDH devra prendre en compte les obligations du PDALPD.

Plus précisément, la question reste encore posée de savoir si le rôle du département est sensiblement minoré par l'ouverture possible des délégations à tous les niveaux des EPCI et s'il serait amené à ne jouer qu'un rôle d'appoint sur des espaces interstitiels. En fait on vérifie au titre de 2005 / 2006 que pour les vingt départements délégataires, 4 sont délégataires seuls, les quatorze départements qui doivent partager les délégations avec des EPCI se répartissent entre 8 départements qui ont à gérer plus de la moitié des agréments, et 6 départements qui ont moins de la moitié. Parmi ceux-ci, quatre comportent sur leur territoire 2 ou 3 EPCI délégataires. Enfin, il existe des territoires spécifiques comportant un grand nombre d'espaces urbains prenant la délégation comme dans le Nord et le Pas de Calais, où le rôle du département sera de facto plus réduit. Au-delà de la question d'un « partage » de la délégation entre les deux niveaux territoriaux, l'intervention des départements semble déterminante sur deux types secteurs :

- Les espaces péri-urbains frontières des grandes agglomérations, qui jouent souvent un rôle essentiel dans la préservation des équilibres urbain et démographique

- Les espaces très ruraux, sans intercommunalité très structurée et n'ayant pas l'échelle adaptée ni les moyens suffisants pour conduire de façon autonome une politique de l'habitat

Globalement, on peut estimer que même avec une montée en puissance sensible des EPCI, le rôle des départements sera loin d'être négligeable ou « résiduel », et qu'ils seront un lieu important des débats sur la place du logement social, notamment pour encourager sa meilleure répartition.

3 - 2 Les EPCI délégataires « chefs de file » de la politique de l'habitat.

Le rôle des EPCI s'est considérablement renforcé dans le domaine de l'habitat et leur prise de compétence avec la délégation les conduit à devenir, sur leur territoire, les chefs de file des acteurs locaux sur ce thème.

Le mouvement de décentralisation engagé en faveur d'une gestion plus locale des politiques de l'habitat semble irréversible et place les élus locaux en position de responsabilité tant au niveau de leurs mandats nationaux que d'un point de vue local. L'intercommunalité et en particulier l'intercommunalité urbaine gagne en légitimité et apparaît comme l'échelon territorial le plus à même de répondre localement à la crise du logement en assurant une meilleure efficacité de l'action publique. La délégation des aides à la pierre place en effet, les communautés d'agglomération et urbaines en position de chef de file pour la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

La politique initiée par les EPCI grâce aux délégations de compétence dans le domaine du financement de l'habitat a des effets qui dépassent de loin la simple programmation des aides. Dans leur nouvelle position de « chef de file » de ces politiques locales, les EPCI sont conduits d'une part à renforcer leurs

interventions mettant en action et en cohérence l'ensemble de leurs compétences tant sur le plan de la programmation qu'au niveau opérationnel, la compétence logement apparaît ainsi comme une pièce maîtresse sur l'échiquier territorial. L'effet de levier attendu par les délégations est important : meilleure articulation des politiques communales et intercommunales au profit du projet communautaire, meilleure mobilisation des financements et des opérateurs, meilleure efficacité de l'action publique.

Dans tous les cas, il faudra prendre en compte pour les collectivités engagées dans la délégation la difficulté à répondre dans le même temps à une demande conjoncturelle et urgente de besoin de logements, et à la nécessité de développer une politique d'habitat sur le long terme, sur des périmètres qui peuvent être conduits à évoluer. Enfin, du point de vue des délégataires, la gestion des aides à la pierre, apparaît à l'évidence comme un outil essentiel pour conduire leurs politiques locales, toutefois il semble impératif de maintenir une solidarité nationale sur le thème du logement.

Depuis la mise en œuvre des premières délégations des aides à la pierre, les EPCI se sont positionnées comme acteurs incontournables des politiques locales de l'habitat. S'il est trop tôt pour faire un bilan de la délégation des aides, des bonnes pratiques se dégagent, qui tendent à confirmer le rôle de « chef de file » sur un territoire. Se dégage aussi l'idée qu'il existe encore un fort potentiel car les EPCI n'ont pas encore exploré toutes les possibilités ouvertes par la délégation.

3 - 3 Le rôle des Régions

A l'exception de l'Île de France (voir infra, 7), il n'y a pas eu de revendication des exécutifs régionaux pour jouer un rôle de chef de file en matière de logement, mais certaines d'entre elles interviennent dans la politique foncière, dans la politique en faveur du développement durable et de l'énergie. Elles peuvent contractualiser avec les délégataires pour compléter leurs interventions.

Les Conseil Régionaux de l'Habitat ont pris la succession des CDH. Ceux-ci avaient connu des fortunes diverses, parfois simples chambres formelles d'enregistrement, parfois lieux authentiques de débat et d'échange sur les priorités et les questions de fond de la politique de l'habitat.

On peut estimer souhaitable que les CRH, forts de leur dimension régionale, puissent constituer un lieu de débat susceptible de peser sur les arbitrages dans la période à venir. Aujourd'hui ce lieu d'échange paraît encore incertain, avec des réunions peu fréquentes et un rôle de validation de décisions administratives formelles. Il se pose donc à cet égard la question des outils dont il doit disposer pour évaluer d'un point de vue technique la situation. Des règles de mise à disposition, de fonctionnement des outils techniques jusque là à la disposition de l'Etat et les échanges d'information avec l'Etat au niveau régional devront être proposées. Il s'agit de mettre en place les conditions effectives d'un vrai débat et éventuellement de co-élaboration des politiques du département à un niveau adapté avec les différents acteurs du logement.

Pour être véritablement opérationnels, les CRH devraient prendre en charge la responsabilité de la connaissance des situations (besoins et marchés) et constituer le lieu de cohérence des systèmes d'informations existants. Ils pourraient être déclinés localement, avec des Conseils départementaux voire des conseils locaux qui pourraient travailler à une échelle plus fine, directement en fonction des PLH et mieux adaptée à une réelle décentralisation, avant de faire remonter l'information aux CRH.

Le Conseil national de l'habitat souhaite que le rôle des CRH soit aujourd'hui clairement affirmé. Pour jouer leur rôle, les CRH doivent être dotés de moyens réels de fonctionnement, et également trouver des déclinaisons départementales ou locales

En conclusion sur l'articulation des niveaux territoriaux, il faut rappeler qu'en ce qui concerne le mouvement de décentralisation des politiques de l'habitat, il est difficile, quoique séduisant, d'attribuer la compétence complète à l'un des niveaux territoriaux. M.Michel Piron, député , dans son rapport « Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs ? », réalisé au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, a bien souligné cette difficulté dans d'autres domaines. Or, l'habitat, par ses implications dans d'autres compétences : social, urbanisme, foncier, aménagement du territoire, nécessite de façon cruciale une transversalité. Comme le souligne le rapport, puisque la Constitution prévoit déjà que *« lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou l'un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune »*, il paraît nécessaire d'encourager fortement la désignation de chefs de file.

Le Conseil national de l'habitat souhaite que les conditions d'un dialogue et d'une concertation, entre les collectivités des différents échelons territoriaux, l'Etat et les autres acteurs de l'habitat puissent être organisé autour de ce chef de file.

4. Les conditions pour réussir une démarche de délégation des aides à la pierre

L'observation des premières délégations, comme le témoignage des acteurs, montre que ces conditions sont de deux types, et concernent d'une part les « pré requis » antérieurs à la démarche de délégation, d'autre part les moyens nécessaires au délégataire pour mettre en œuvre dans de bonnes conditions la délégation de compétence, c'est-à-dire principalement les engagements financiers.

Il faut également constater que les conventions, cadrées par une convention-type, n'ont pas à ce jour, exploité la totalité des possibilités. La progressivité paraît une bonne chose : non seulement les critiques contre le fait qu'on soit dans une délégation et non un transfert sont plus rares qu'avant le vote de la loi, mais, même si le caractère assez rigide des « conventions types » est souligné il n'y a pas eu de volonté forte pour utiliser d'emblée au maximum les possibilités d'adaptation que permet la loi. Les délégataires semblent plutôt compter sur les avenants pour gagner progressivement un peu plus de terrain ce qui paraît raisonnable au CNH.

4 - 1 Les « pré requis » pour une démarche de délégation

- On constate le plus souvent un investissement « ancien » sur les questions de l'habitat

Dans l'ensemble, les délégataires sont des départements ou intercommunalités ayant une vraie pratique des politiques locales de l'habitat. On peut même dire que dans la plupart des cas, la délégation de compétence vient consacrer une prise de responsabilité ancienne et approfondie.

Cette situation explique notamment que le délégataire, souvent, s'engage financièrement dans des proportions supérieures à la contribution des aides à la pierre de l'Etat : il s'agit d'une situation dans laquelle la convention vient consacrer une connaissance réelle des besoins et un engagement très important pour y répondre, en donnant clairement à ce délégataire le rôle de « chef de file », d'« autorité organisatrice » de la politique locale de l'habitat.

Dans un tel cas, l'intercommunalité - ou le département - assume déjà une responsabilité importante dans la réponse aux besoins de la population, y compris sous l'aspect du droit au logement. Il est dès lors logique de confier « les commandes » à un acteur qui a fait la preuve de sa capacité à piloter. La convention permet alors d'ajuster finement les engagements locaux aux enjeux nationaux de solidarité.

- L'existence d'un PLH

De toute évidence, l'existence d'un PLH assez abouti, même si celui-ci doit parfois être révisé pour correspondre aux nouvelles exigences de la loi, et la présence d'outils liés aux droits au logement, comme les dispositifs de suivi et de traitement des demandes difficiles à satisfaire, garantissent de bonnes conditions pour la réussite de la délégation. Pour permettre l'élaboration d'une politique du logement décentralisée cohérente, une prise en compte du PLH et du PDALPD lors de l'élaboration des conventions est indispensable.

- L'arbitrage du préfet

Il y a quelques exceptions, dans lesquelles ces pré requis ne sont pas présents. La taille démographique, qui avait été envisagée comme critère discriminant, ne paraît pas en cause (même si, comme c'est normal, les premiers délégataires sont plutôt, s'agissant des intercommunalités, des agglomérations d'une certaine importance). Mais en revanche, doit être posée la question « la délégation, pour quoi faire ? ».

Sans faire de procès d'intention, le CNH appelle l'attention sur le fait que certaines demandes de délégation semblent avoir été dictées par le souci, non d'une prise de responsabilités renforcée en vue

de mieux répondre aux besoins en logement, mais par celui de ne pas laisser une autre collectivité « prendre la main » ou par celui de « rester maître chez soi ».

Le CNH souhaite que l'Etat soit vigilant sur ce point, et n'accepte pas une délégation de compétence qui ne soit pas accompagnée d'une claire conscience et d'acceptation des devoirs que cela implique : l'Etat restant le responsable des grands équilibres et de la solidarité nationale ne doit pas accepter des délégations qui auraient un caractère « défensif ». Rappelant que la prise de compétence n'a de sens qu'au service du meilleur logement de tous, il s'agit de poser clairement les devoirs, notamment au regard du droit au logement, qui seront associés aux prérogatives exercées.

L'existence de pré requis doit être vérifiée préalablement à la délégation des aides à la pierre. En effet, il convient que le Préfet soit garant de certaines conditions. L'existence d'un PLH est une condition qui peut s'avérer cruciale.

Dès lors que ces pré requis sont réunis, et que la délégation se met en place, le délégataire a besoin de bénéficier de la part de l'Etat des moyens qui sont nécessaires au bon exercice de la compétence.

4 - 2 Les engagements financiers

Le contexte économique et financier dans lequel s'inscrit les délégations des aides à la pierre est marqué d'une part, par la relative modestie, comparée à l'ensemble des aides de l'Etat au logement, des financements publics susceptibles d'être délégués, et d'autre part par une forte réduction des marges de manœuvre des budgets locaux, suppression du levier fiscal du fait de réforme de la taxe professionnelle notamment, très faible indexation des dotations de l'Etat, accroissement des charges...

L'Etat apporte à la politique du logement des financements publics diversifiés et beaucoup plus importants que les seules subventions à la production : les aides à la personne sont la première dépense budgétaire en matière de logement (5 Milliards d'Euros pour la contribution de l'Etat, sur un total, budgets sociaux inclus, de 14 Milliards), les aides sont très importantes, et dépassent 11 Milliards D'Euros pour 2007.

Cependant, en ce qui concerne le budget national consacré aux aides à la pierre, on observe une nette érosion au cours des dernières années face au poids des aides à la personne et surtout comparativement au développement des aides fiscales « à guichet ouvert », qui ont permis d'augmenter la production, mais sur lesquelles les collectivités n'ont pas de prise. **Ce recul des financements et des systèmes d'aides pouvant être pilotés à l'échelle locale pose la question du besoin important de financement que les délégataires auront du mal à assurer seuls.**

Or, il est fort probable que les délégations s'accompagneront d'une augmentation des dépenses en matière de logement. Cela s'est observé dans la phase précédente de délégation, par exemple pour les établissements scolaires : le souci de mieux répondre aux besoins entraîne une hausse des dépenses.

L'analyse du contenu des conventions 2005 et 2006, témoigne de l'engagement financier important des collectivités en faveur du logement. Les EPCI consacraient déjà une part de leur budget à des actions de mise en œuvre du PLH, constitution de réserves foncières, participation financière aux opérations de construction et de réhabilitation, apport de garantie d'emprunt, financement d'équipes techniques d'animation... La mise en place des délégations de compétence conduit les EPCI à démultiplier les moyens déjà mis en œuvre.

Sur l'ensemble des conventions signées en 2005 et 2006, les montants globaux pour la totalité de la période de 3 ou 6 ans s'élèvent à 3,4 milliards d'euros dont 1,4 milliard d'euros concerne uniquement Paris.

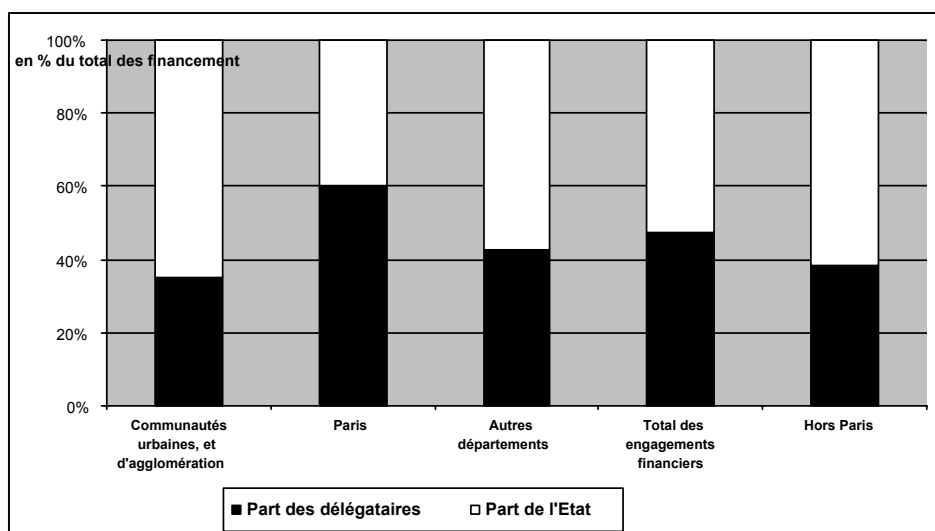
Ces montants directement issus des conventions appellent des commentaires : ils ne prennent pas en compte les apports fonciers des délégataires, ils ne comptabilisent pas non plus les frais de structures et de personnel engagés par eux pour faire fonctionner les délégations, du côté des financements de l'Etat les aides fiscales ne sont pas comprises. Enfin ils correspondent à des durées de programmation différentes de 3 ou 6 ans. Il ne s'agit à ce stade que d'éléments de programmation qui pourront, pour certains, faire l'objet de corrections sous forme d'avenants aux conventions. Il conviendrait le moment venu d'établir un état des lieux des crédits effectivement mis en œuvre et de disposer à l'avenir de moyens pour mesurer la dépense réelle.

Ces chiffres donnent néanmoins une indication sur l'importance des sommes en jeu. Globalement l'apport de l'Etat et celui des délégataires s'équilibrent. L'analyse de chaque convention témoigne de la très grande diversité des situations locales en matière de financement : certains EPCI ont choisi d'investir lourdement en égalisant en volume la participation de l'Etat (CA de l'Artois, de Vitré, de Béziers, CU du Mans, départements de Finistère, de Loire-Atlantique, de Haute-garonne, de l'Ain) ou en la multipliant par 1,5 voir par 2 (Paris, Communauté urbaine de Lille, Communauté d'agglomération de Rennes, Départements du Bas-Rhin, de l'Oise, d'Ille-et-vilaine).

À l'inverse de ces situations, certaines délégations reposent sur une participation importante de l'Etat multipliant par deux et parfois plus l'apport, déjà significatif, des collectivités, c'est le cas des communautés urbaines de Marseille, du Grand Lyon, des CA de Toulouse, de Montpellier, de Pau, d'Aix, des départements des Pyrénées-Atlantiques, du Lot et du Tarn.

Il ne s'agit pas ici d'établir un classement, les montants mis en jeu ont, selon les situations locales, des objectifs très diversifiés privilégiant tels ou tels types de logements allant du très social nécessitant des financements importants à des logements intermédiaires, et s'inscrivent dans un contexte de tensions des marchés fonciers plus ou moins marqués.

ENGAGEMENTS FINANCIERS SUR LA TOTALITE DE LA DURÉE DES CONVENTIONS				
<i>En millions d 'euros</i>	Part de l'Etat	Part des délégataires	Total des financements	part délégataires / total
Communautés délégataires				
Conventions de 3 ans	463	276	739	37%
Conventions de 6 ans	296	132	428	31%
Départements				
Paris	560	850	1 410	60%
Autres conventions (6 ans)	513	378	891	42%
Total des engagements financiers	1 832	1 636	3 468	47%
Hors Paris	1 272	786	2 058	38%
<i>Source convetions de délégations 2005 - 2006</i>				



En retour de ces engagements financiers très importants, il importe que les délégataires obtiennent une garantie totale des engagements financiers de l'Etat et ceci pour toute la durée de la convention. Les collectivités signataires, en 2006, de conventions pour une durée de 6 ans doivent pouvoir bénéficier de la garantie des engagements financiers de l'Etat sur toute la durée de la convention, c'est-à-dire au delà de la durée du Plan de cohésion sociale (2005-2009).

Les "engagements" des collectivités délégataires et les "engagements" de l'Etat ne sont pas de même nature. Ils obéissent à des règles et à des temporalités différentes. Les "droits à engagements" délégués par l'Etat sont, dans le cadre de l'annualité budgétaire, prévisionnels. Ce qui pose la question de la réalité de leur mobilisation effective : quelle garantie les délégataires peuvent ils avoir si chaque année les avenants remettent en cause le contenu de la convention globale ? Plusieurs EPCI délégataires font part de ces difficultés et manifestent leur scepticisme quant au respect des engagements de l'Etat.

Quant aux crédits de paiements, ils sont versés tous les ans selon un calendrier prévisionnel très précis, qui rigidifie le système mais qui, en aucune façon, ne devrait conduire les agglomérations à faire l'avance de la trésorerie nécessaire à la réalisation des opérations dans les délais souhaités. Or les premiers délégataires constatent déjà une arrivée tardive des crédits de paiement dans leur budget.

De plus, la LOLF modifie les règles d'exécution budgétaire en ce qui concerne les délégations et mises en réserve des crédits⁸.

Enfin, il apparaît du côté des départements que le transfert des FSL se fait dans des conditions problématiques : la période de référence pour la compensation du transfert ne prend en compte ni l'augmentation des besoins, ni les charges nouvelles mal compensées qui pèsent sur les FSL (eau, électricité...). Par ailleurs, il faut veiller à ce que la décentralisation du FSL n'amène pas à des disparités entre les départements, ni à des mesures d'économies ou de contrôle qui auraient pour effet d'exclure certains ménages ou baisseraient le montant des aides accordées.

Dans tous les cas, un suivi très précis des crédits de paiement doit être mis en place, faisant apparaître les engagements, et les versements effectifs dans les budgets locaux. Ces tableaux de bord devront comporter le volume financier des prévisions contenues dans la délégation, et la réalité des mandements et titres de recettes émis par les collectivités.

⁸ Alors que le système antérieur comportait une première délégation d'AP de 50%, et donnait lieu à des gels et annulations aléatoires, la LFI prévoit une mise en réserve initiale de 5% des AP, et une délégation de 80% de ces AP dès février. En septembre a lieu la seconde délégation, de 20%, ou de 15% lorsque les 5% réservés sont annulés.

- **Le Conseil national de l'habitat exprime son souci relatif à la question financière pour la réussite de la délégation des aides à la pierre et une mise en œuvre décentralisée des politiques de l'habitat. En effet, le contexte de délégation voit croître les dépenses liées au logement : la part de financements par les délégataires pouvant dépasser celle de l'Etat ; les engagements financiers de l'Etat n'étant pas, de plus, pérennes. Il est demandé que l'Etat s'engage à assurer les financements sur toute la durée de la délégation.**
- **Le transfert du FSL aux Départements se révèle très problématique du fait de l'augmentation importante des charges et de l'insuffisance des transferts de l'Etat pour le compenser.**

4 - 3 Les autres ressources

- **Le développement des équipes en charge de l'habitat**
Les délégataires des aides à la pierre renforcent les équipes ayant en charge les questions de l'habitat.

- **Les moyens de la politique foncière** sont essentiels car l'un des enjeux est une meilleure répartition de l'offre de logement abordable sur le territoire des agglomérations. L'accès à la ressource foncière facilement mobilisable à un coût raisonnable est la clé de réussite des conventions de délégation. Pour de nombreux EPCI, la cherté du foncier donne lieu à des dépassements de coût sur toute la chaîne de production du logement. Cela pose la question de la régulation des marchés et du développement de principes alternatifs à l'acquisition.
Les départements et les intercommunalités, sauf en créant des établissements publics fonciers locaux à leur niveau, ne disposent pas des outils indispensables à la réalisation des objectifs contenus dans les PLU. L'obligation fixée par la loi SRU, réaffirmée par la loi ENL d'une compatibilité du PLU par rapport au PLH, devrait apporter un progrès du point de vue du foncier constructible.

- **Répartition type de produits et types d'aides** : La répartition plus souple entre type de produits et type d'aides figure au premier rang de ces adaptations souhaitables. Il n'est pas normal que là où, par exemple, les PLAI ou les PLUS seraient nécessaires en fonction des besoins identifiés, des PLS soient délégués. Il n'est pas non plus normal qu'il n'y ait plus de Palulos disponibles en dehors des opérations ANRU et en dépit des prêts spécifiques bonifiés. Le délégataire doit pouvoir adapter les aides (nature, quotité) à la situation locale. Des ajustements peuvent se faire par les avenants annuels aux conventions, mais ceci reste contraint par le cadre des enveloppes nationales. Une réforme de l'aide à la pierre est donc le complément nécessaire de la délégation : les besoins par type de logements sont en évolution rapide, et il faut pouvoir s'adapter. Cette souplesse doit permettre de mieux répondre aux besoins réellement constatés, sans sacrifier la production la plus sociale. L'Etat doit renforcer le financement des PLAI ou donner aux collectivités locales délégataires les moyens de les financer. Il est nécessaire de faire correspondre le type de logements sociaux financés avec les revenus des demandeurs de logements sociaux.

Il est aujourd'hui difficile pour les élus locaux de construire du logement social et très social, à la fois pour des raisons financières, mais aussi devant les réticences d'une partie des habitants. Il faut au niveau national renforcer les moyens financiers pour produire du PLAI. Au niveau local, une meilleure articulation avec le PDALPD doit être organisée, pour bien prendre en compte les besoins en logement très social.

- **Les adaptations nécessaires des paramètres de gestion des logements sociaux**: les décrets sont en deçà des possibilités ouvertes par la loi Responsabilités locales. Ainsi les ajustements possibles aux plafonds de ressources, ou de loyers pour les nouveaux logements sociaux ne sont pas exploités. Si ceci correspond à une certaine progressivité dans la mise en œuvre, il conviendra éventuellement, dans le respect des règles nationales de solidarité, de favoriser les adaptations

aux besoins locaux. En lien avec cette adaptation, il faut mentionner la possibilité ouverte par la loi ENL, d'ajuster le barème et les conditions d'application des surloyers, qui pourra figurer dans le PLH.

- **La délégation du contingent préfectoral :** Concernant le contingent préfectoral de logements sociaux, les délégataires des aides à la pierre ne l'ont guère revendiqué pour le moment. Toutefois, dans la mesure où elle ne peut qu'accompagner un véritable effort de prise en charge du droit au logement, sa délégation trouverait tout son sens à condition qu'elle puisse s'opérer au niveau intercommunal, alors que la loi donne la priorité à la commune.
Par ailleurs, il est important de souligner que cette délégation ne doit pas favoriser les « clientélismes ». L'Etat conserve un droit de regard sur les attributions faites dans le cadre de cette délégation et dispose du droit de récupérer sa compétence si la situation le nécessite.
Les délégataires des aides à la pierre disposeront de la possibilité de passer des accords collectifs intercommunaux pour l'accueil des ménages défavorisés, et pourront mettre en place des commissions de coordination pour orienter l'attribution des logements sociaux.
- **Le développement des outils d'observation et de suivi.**

L'observation des contextes et des besoins locaux en habitat est un élément indispensable qui donne tout son sens à la décentralisation des politiques de l'habitat : permettre d'ajuster au mieux l'action sur le logement en fonction des besoins.

La loi qui a instauré l'obligation d'assortir la délégation de compétence de dispositifs d'observation conduit, d'une part, à mieux utiliser les structures existantes (ex : agences d'urbanisme, associations départementales d'information pour le logement (ADIL), services locaux de l'Anah, etc.) d'autre part, à engager une réflexion sur la nature des données dont il faut assurer le suivi.

Ces délégations conduisent les collectivités délégataires à approfondir la connaissance d'une part, du fonctionnement des marchés du logement, d'autre part des dispositifs opérationnels d'action avec un accent particulier sur l'habitat privé qui était plus mal connu que l'habitat social. Un délégataire qui a prévu, dans ses objectifs, la remise sur le marché de logements vacants, est incité nécessairement à développer sa connaissance du patrimoine immobilier de son territoire et à mettre en place des outils incitatifs permettant d'aider les propriétaires à remettre sur le marché des logements vacants.⁹

Cette observation, aujourd'hui, n'est pourtant pas encore suffisamment organisée et doit être développée. L'observation du parc social existe depuis longtemps, celle du parc privé n'est pas toujours assez généralisée. Le dispositif CLAMEUR¹⁰, l'OLAP, l'Observatoire du marché locatif de la FNAIM, etc... doivent pouvoir apporter des éléments plus détaillés sur le marché privé. Ces dispositifs utiles doivent être mieux mis à disposition des collectivités locales. Depuis une dizaine d'années la situation s'est cependant améliorée, et on voit que le parc privé est mieux pris en compte qu'avant dans les PLH.

Il convient d'envisager la création et la généralisation d'observatoires locaux du logement dans le cadre des CRH, articulant les dispositifs existants sans créer de doublons.

D'autre part, le suivi de production doit être amélioré. Aujourd'hui, la connaissance porte sur la décision de financement des programmes. Or il existe un important décalage dans le temps entre l'identification des besoins et leur satisfaction concrète, c'est-à-dire l'entrée des ménages dans un nouveau logement. Or, c'est bien ce moment qui marque la réalisation des projets, et une plus grande information sur la livraison effective des logements est souhaitable.

⁹ Pour permettre d'identifier les logements vacants et mettre en place plus d'information, il serait souhaitable que les collectivités, lorsqu'elles demandent aux services fiscaux des rapprochements entre taxe foncière et taxe d'habitation, rendent publiques ces données

¹⁰ un outil de mobilisation des références locatives du marché privé partagé par l'ANAH, Bouygues Immobilier, la CNAB, FONCIA, la Foncière Logement, Nexity, les Pact Arim, SeLoger, SIRES, TAGERIM, le SNPI et l'UNPI

- **Vers une amélioration des outils de gestion et de pilotage de la délégation**

Les outils de gestion et de pilotage de la délégation des aides à la pierre font l'objet, depuis le mois de juillet 2006, d'une réflexion tripartite (DGUHC, Associations nationales d'élus, USH) à la demande de l'Assemblée des Communautés de France et de l'Association des Communautés urbaines de France. L'Assemblée des Départements de France s'est également associée à la démarche.

Cette réflexion accompagne une première démarche de refonte de certains outils engagée par la DGUHC afin de permettre leur utilisation par les collectivités délégataires : utilisation de la technologie Internet, facilité de paramétrage des modules d'instruction...

Toutefois, le CNH a pour ambition de cerner plus complètement les demandes et attentes des collectivités délégataires et des organismes Hlm, et d'y répondre : de l'élaboration de la programmation à la mise à disposition des informations statistiques sur l'activité, en passant par l'exploration de pistes nouvelles telles que la numérisation de tout ou partie du dossier de demande de financement, la possibilité de fonctionnement en guichet unique ou l'articulation avec les livraisons de logement.

Cette démarche devrait progressivement permettre de saisir l'opportunité que représente la délégation des aides à la pierre pour améliorer les processus de programmation, d'instruction et de financement, et fournir aux acteurs les informations utiles pour le pilotage des politiques locales de l'habitat.

Cette démarche s'inscrit également dans le sens d'une reformulation des procédures de travail entre organismes et délégataires. En effet, le passage de l'instruction des dossiers de la DDE à la collectivité délégataire nécessite d'adapter les procédures aux nouvelles contraintes. Aujourd'hui le temps de l'instruction des dossiers, soumis aux délibérations des délégataires et des communes, est plus long qu'il ne l'était au sein des DDE. L'allongement de ce délai est parfois peu compatible avec une tendance des organismes Hlm à déposer leurs dossiers en fin d'année. Il paraît donc nécessaire de faire évoluer les pratiques de part et d'autre.

5. La coopération entre délégataires et acteurs locaux

Les délégataires souhaitent une coopération avec les acteurs locaux du logement, « du début à la fin de la chaîne de production », mais doivent être de véritables pilotes. Ils sont également en attente d'une « pédagogie » de la part de ces acteurs. Globalement la délégation pluriannuelle et le PLH qui la sous-tend sont considérés comme un facteur de visibilité accrue des politiques et de portage partagé des objectifs.

5 - 1 Du côté des organismes de logement social.

Ces organismes se sont souvent sentis peu associés à la préparation des conventions de délégation, ce qui est regrettable car les organismes peuvent mettre à disposition des élus leur connaissance des marchés locaux et des besoins. A l'inverse, les élus se sont interrogés sur les conditions de discussion entre Préfets et Hlm/Sem des contrats d'objectifs pour la relance. De même le futur conventionnement global, qui est le cadre de mise en cohérence des enjeux territoriaux et patrimoniaux, nécessitera une bonne association des délégataires, pouvant aller jusqu'à la cosignature de ces conventions par le délégataire¹¹.

Les élus souhaitent dans l'ensemble un dialogue ouvert et authentique avec les organismes, et une bonne information sur la production et la gestion. Cependant, les textes prévoient déjà –le plus souvent en direction des préfets- beaucoup d'informations qui sont lourdes à réunir sans être toujours vraiment exploitées, ni être territorialisées au niveau utile. Et la Loi responsabilités locales ne prévoit pas que l'Etat transmette ces informations aux délégataires. Il est important, d'une part que les acteurs conviennent d'informations « finalisées » c'est-à-dire vraiment utiles, et véritablement partagées. Il convient de développer la transparence réciproque entre délégataires et organismes de logement social.

Par ailleurs se pose la question d'une mise en concurrence des organismes de logement social par les collectivités. D'un côté le souci de la collectivité de bénéficier de l'émulation entre organismes est en soi légitime. D'un autre il convient d'éviter une mise en concurrence stérile et sur des bases non clarifiées : des formes de régulation sont à mettre en place de manière concertée, pour éviter une concurrence sur des bases purement financières, ou de nature à retarder les projets de construction. La mise en concurrence éventuelle doit par ailleurs prendre en compte non seulement la construction, mais la gestion dans la durée des logements construits.

Ainsi on voit émerger des contractualisations entre le délégataire et les organismes de logement social, au niveau individuel ou collectif et sur la durée de la délégation. La mise en œuvre de la délégation des aides constitue donc un moment privilégié de renforcement des coopérations entre collectivités locales et organismes Hlm. Elle donne lieu à la mise au point d'organisation et d'outils innovants. Ces pratiques, qui illustrent la possibilité de nouveaux modes de travail au plan local, doivent être encouragées. En voici quelques exemples ci-dessous.

¹¹ A noter que, du fait des inquiétudes émises notamment par les associations de locataires, et du temps nécessaire pour étudier les moyens d'éviter tout effet négatif du conventionnement en termes de mixité, les décrets restent à publier, renvoyant d'autant le moment de la négociation effective.

La Métro (Communauté d'agglomération de Grenoble) a mis au point avec le concours des organismes Hlm un observatoire de l'économie de la production du logement social permettant aux acteurs d'objectiver en continu les conditions économiques de la production et de disposer d'un référentiel économique local fondé sur une approche statistique.

La Métro a par ailleurs organisé un comité technique des financeurs afin :

- D'assurer la mise en œuvre de la programmation des opérations de production de logements locatifs sociaux publics, et la programmation des opérations de réhabilitation du parc privé et du parc public, arrêtées par le conseil de communauté*
- D'organiser le guichet unique du financement des opérations de production de logements locatifs sociaux publics et de réhabilitation du parc public et du parc privé – qu'il s'agisse d'opérations relevant de la délégation des crédits d'aide à la pierre, ou d'opérations inscrites dans une opération de renouvellement urbain financée par l'ANRU.*
- D'assurer l'instruction financière de ces opérations dans une logique d'agrément collectif*

Dans plusieurs agglomérations ou départements des contractualisations sont déjà effectives entre les collectivités et les organismes, à titre individuel (Conseil Général de l'Ain, Grand Lyon...) ou collectif (CA de Pau Pyrénées, CA de Valenciennes Métropole...)

Valenciennes Métropole, par exemple, a préparé sa prise de délégation avec les organismes Hlm en menant un travail de rapprochement du programme local de l'habitat (PLH) et des plans stratégiques de patrimoine (PSP).

Cette approche a permis de définir des objectifs précis qui ont été déclinés dans un protocole d'intention entre la communauté d'agglomération, les organismes Hlm et l'UESL :

- objectifs chiffrés, localisés en matière de construction neuve (location, accession) et de réhabilitation ;*
- engagements solidaires des organismes Hlm*
- volonté des partenaires de s'associer durablement dans un processus de réflexion sur l'ensemble des moyens pouvant permettre d'améliorer l'atteinte des objectifs (foncier, difficultés administratives, manque d'entreprises du BTP...).*

Dans plusieurs régions (Centre, Rhône Alpes, Bretagne...) des groupes de travail réguliers réunissent, à l'initiative des ARHLM, les collectivités délégataires ou candidates à la délégation et les organismes Hlm pour des échanges d'expériences et de points de vue sur la mise en place de la délégation.

Dans le champ de l'attribution des logements, la loi ENL ouvre de nouvelles perspectives de collaboration entre organismes et EPCI. Les EPCI compétents en matière d'habitat et dotés d'un PLH adopté peuvent signer avec les bailleurs sociaux un accord collectif d'attribution définissant des objectifs d'attribution en faveur des ménages cumulant les difficultés économiques et sociales. Ces EPCI peuvent également mettre en place une commission de coordination des attributions, présidée par le Président de l'EPCI, ayant pour objet de rendre un avis sur l'opportunité d'examiner les demandes de logement relevant de l'accord collectif et de rendre un avis sur l'opportunité d'une attribution sur le territoire. Cette instance ne se substitue pas à la commission d'attribution de logement du bailleur qui reste décisionnaire.

La préparation de l'accord intercommunal constitue une opportunité pour engager une réflexion sur la contribution du parc social au logement des ménages défavorisés et sur les moyens nécessaires pour favoriser leur insertion (aides à l'accès et au maintien dans le logement, chaînage des solutions entre hébergement et logement pérenne, accompagnement social). L'accord peut également permettre d'engager un dialogue sur la politique d'attribution et sur la manière dont peut se décliner l'objectif de mixité sociale sur son territoire et les sous-ensembles qui le composent. Il est souhaitable que les différentes parties prenantes du processus d'attribution, représentant de l'Etat, communes, réservataires contribuent à

l'élaboration de cet accord. Le conseil général en tant que responsable du FSL et des politiques gérontologiques et d'insertion doit également être associé.

La commission de coordination a un rôle opérationnel qui est très important : réunissant tous les acteurs concernés, elle définit les conditions d'accueil sur le territoire des ménages relevant de l'accord. Elle peut être un lieu de coordination opérationnelle des moyens d'intervention sociale de l'agglomération et du conseil général voire du conseil régional et de l'Etat sur le territoire concerné.

Le conventionnement global de patrimoine des organismes Hlm, dont la mise en œuvre est suspendue à la publication d'un décret d'application, pose la question de l'adéquation des loyers aux besoins, notamment dans les secteurs tendus et sur la partie du patrimoine la plus recherchée. Il faut veiller à maintenir une offre abordable pour tous, quel que soit le secteur géographique.

- **Les organismes Hlm souhaitent être associés en amont, c'est-à-dire au moment de l'élaboration des conventions de délégation**
- **Pour renforcer la connaissance commune entre collectivités délégataires et organismes Hlm, l'effort de transparence mené par les organismes Hlm doit être poursuivi**
- **La mise en concurrence des organismes Hlm, lorsqu'elle est souhaitée par le délégataire, doit être organisée selon des règles connues et concertées**
- **La possibilité de signer un accord collectif d'attribution, entre collectivités délégataires et bailleurs, est l'occasion de mettre en place une réflexion et un dialogue partagé sur les politiques d'attribution et la contribution des Hlm à la mixité et au logement des personnes défavorisées.**

5 - 2 Du côté des acteurs du logement privé.

L'ANAH a été très présente pour aider les délégataires à « monter en régime » sur la production du parc privé, voire pour s'y substituer dans le cadre de la mise en place des PIG, mais la mise en place par les délégataires des outils opérationnels sur le privé est lente. Du temps a été perdu, dommageable pour la relance rapide des mises en chantiers, du fait des difficultés informatiques de l'ANAH, renforcées parfois par des difficultés à mettre en fonction les nouvelles commissions locales de l'ANAH suite aux conventions passées avec les délégataires.

De plus les acteurs privés se sentent mal associés. Ils ressentent également une méconnaissance des marchés locaux, alors que le dispositif CLAMEUR, réunissant plusieurs partenaires de l'habitat privé, réunit des éléments détaillés sur les marchés locaux. (Cf supra 4-2). Cependant, il faut souligner que l'importance relative de la prise en compte du parc privé dans les délégations varie selon les territoires : si le parc social domine dans les zones très urbaines, dans les zones moins urbaines le parc privé occupe une place plus importante. Ainsi, les exemples d'EPCI finançant des opérations d'amélioration de l'habitat, sans être identifiées par les bénéficiaires sont nombreux.

Cette difficulté à associer les acteurs privés, et notamment les propriétaires, tient sans doute en partie à leur dispersion, mais aussi au fait qu'une part essentielle des aides à ce secteur relèvent de la fiscalité nationale et ne passent pas par des décisions territoriales.

L'absence de maîtrise, par les collectivités territoriales, des décisions d'aides à l'investissement privé, ne facilite pas la mise en place des relations avec les acteurs du secteur privé. De plus la confusion qui existe dans le langage du logement social, qu'il soit public ou privé, rend difficile la communication auprès de l'opinion comme des bailleurs privés. Il serait souhaitable de clarifier les contenus des différentes aides et des différents produits aidés : loyers « maîtrisés », loyers modérés, logements sociaux, très sociaux,

intermédiaires, logement conventionné, logement social : la confusion est actuellement très grande (voir graphique comparatif - annexe 2)

Il faudrait donner également aux délégataires les moyens d'orienter les politiques d'investissement privé. Le délégataire doit avoir une véritable maîtrise des aides à la construction sociale et des aides de l'ANAH, mais il manque les moyens d'une régulation globale au niveau des marchés locaux. Le dispositif d'amortissement « Robien » a donné lieu, dans un certain nombre de cas, au développement d'une offre déterminée par une logique de défiscalisation et non par la réponse à des besoins constatés. Loin de répondre aux besoins en logement intermédiaire en zones tendues (il ne s'en construit pas) cette offre s'est orientée vers des marchés où la demande solvable aurait plutôt justifié des logements sociaux ou très sociaux. L'aide fiscale a pu créer sur ces marchés une concurrence artificielle dans l'accès au foncier aux dépens du logement social, de l'accession à la propriété, mais aussi aux dépens de la mobilisation de l'offre privée existante. Les logements ainsi produits ne trouvent pas de locataires et déséquilibrent les marchés locaux.

Si le principe d'aides fiscales nationales de type Robien ou Borloo populaire n'est pas en cause, les collectivités locales et les préfets sont aujourd'hui dans l'incapacité de réguler leurs effets.

Par souci de cohérence, afin que les délégataires soient véritablement pilotes de la politique de l'habitat sur leur territoire, il convient de leur donner aussi des moyens d'action sur le parc privé aidé.

Deux possibilités sont à envisager :

- soit la définition, au niveau territorial, entre délégataires et préfet (après avis du CRH) de périmètres définis en fonction de l'existence constatée de besoins pour ce type de produit intermédiaire, périmètres à l'intérieur desquels ces aides sont ouvertes aux investisseurs. Le fait que des aides à caractère national soient accordées de manière préférentielle dans le cadre d'OPAH montre qu'il n'y a pas d'obstacle juridique majeur à cette forme de régulation.
- soit la définition au niveau territorial, par les mêmes responsables, des contreparties sociales aux aides publiques. Ceci pourrait figurer dans le PLH. Les plafonds de ressources et de loyers seraient ainsi ajustés, à l'intérieur du cadre national, aux besoins constatés, et à la solvabilité de la demande locale. Ce dispositif serait le pendant des adaptations locales aux paramètres de gestion des logements sociaux, et permettrait ainsi aux responsables des politiques locales de l'habitat de réaliser un meilleur chaînage de l'offre entre social et privé.

Les politiques en direction des propriétaires occupants pauvres et des copropriétés dégradées, sont difficiles à mettre en place. Il existe cependant un important parc de logements vacants ou ne présentant pas les normes de décence fixées à ce jour. Ce parc, souvent situé en zone urbaine dense, mais que l'on retrouve également en milieu rural, devrait être mieux pris en considération par les pouvoirs publics, et par les propriétaires privés.

De plus il convient de veiller, en éradiquant l'habitat indigne, de respecter le souhait des populations concernées en ce qui concerne le relogement.

Par ailleurs le conventionnement privé est en cours de réforme, un conventionnement sans travaux a été introduit par la loi ENL. Il s'agit de le rendre plus attractif pour les propriétaires privés, pour renforcer le rôle social de ce parc, ce qui suppose un bon dosage entre les aides et les contreparties sociales. Il importe que les collectivités délégataires puissent contrôler la localisation de la demande, la qualité du logement bénéficiant des travaux, les niveaux de loyers offerts à la location. Sinon, ce dispositif risque fort de venir modifier des marchés locaux déjà fortement fragilisés par l'abondance de produit logement / fiscal identiques. Des questions sont par ailleurs soulevées sur les conditions de contrôle sur la gestion des logements conventionnés (respect des obligations) mais aussi de sortie des conventions: la collectivité, qui

peut être amenée à gérer les conséquences des déconventionnements pour les locataires (hausse des loyers, besoins en relogement) doit de même pouvoir maîtriser l'emploi de cet outil.

Se pose de manière générale l'articulation des politiques d'intervention publique sur la chaîne de l'offre du logement et notamment sur le rapport parc public / parc privé, mais aussi locatif/accession.

La place des partenariats public-privé pourrait trouver des développements dans le cadre des politiques locales de l'habitat. Toutefois le Conseil national de l'habitat n'a pas approfondi sa réflexion sur le sujet ;

-Le développement d'une connaissance des marchés privés et des acteurs locaux privés doit se poursuivre pour les collectivités délégataires. La mise en relation n'est pas facilitée du fait de l'absence de maîtrise des collectivités locales des décisions d'aide à l'investissement privé.
- Une clarification des discours sur les différentes aides et produits aidés, et les contreparties sociales seraient nécessaire, une certaine confusion existant dans le langage du logement social, qu'il soit public et privé
-La territorialisation des aides au parc privé est nécessaire pour rendre les collectivités délégataires véritablement maîtres du jeu d'une politique du logement adapté à leur territoire

5 - 3 L'Etat local : accompagner les délégations et mettre à disposition les services ?

Le mouvement de décentralisation en cours doit être l'occasion de rappeler le rôle fondamental de l'Etat garant du droit au logement et de la solidarité nationale.

La décentralisation à de multiples acteurs, maires, Présidents d'EPCI, Présidents de Conseils généraux, peut créer des incertitudes, voire une dilution des responsabilités. Pour ne pas laisser s'installer une désorganisation des politiques sociales et pour véritablement s'attaquer à la crise du logement, il est indispensable que l'Etat conserve son rôle de garant.

Si cette position doit être maintenue, des modifications profondes interviennent dans son action au plan local et dans l'activité de ses représentants : l'Etat est appelé à développer son rôle stratégique aux dépens d'un rôle de gestionnaire. Il est appelé par ailleurs à contractualiser ses interventions, et donc à développer sa capacité de négociation, ce qui suppose qu'il dispose des marges de manœuvres nécessaires et de la capacité à s'engager. Cette transformation peut entraîner des difficultés pour les personnels à trouver leur place dans le nouveau jeu d'acteurs locaux. Pourtant, les services de l'Etat ont un véritable rôle à jouer pour permettre le transfert des compétences : ce rôle n'est pas assez reconnu, et les collectivités locales ont une attente forte à cet égard.

Comme il a été souligné dans le rapport, le PLH est devenu le document de référence incontournable des politiques locales de l'habitat. A partir de 2008, ce sera le support obligatoire des délégations de compétences pour les EPCI. En conséquence, la qualité des PLH devient un enjeu pour tous et cette qualité dépend en amont, de la précision de la définition de l'énoncé des enjeux résultant de l'application sur le territoire de l'EPCI, des politiques de solidarité nationale, énoncé qui figure dans le « porter à connaissance » que l'Etat doit produire au début de l'élaboration du PLH.

Trop souvent le porter à connaissance fait par les services de l'Etat se limite à un inventaire des problématiques à traiter et ne porte pas sur les enjeux stratégiques qui concernent le territoire.

Les services de l'Etat doivent absolument utiliser le moment du porter à connaissance pour afficher les priorités nationales sur le territoire concerné.

Concernant le personnel en charge de l'habitat, les agglomérations auront besoin d'une part, de recruter des salariés qualifiés et de développer leur capacité technique, et d'autre part, de mettre en place des instruments d'observation. Les premiers délégataires font appel aux services des DDE concernées. La mise à disposition des services de l'Etat est particulièrement souhaitable car ceux-ci ont un réel savoir-faire

et maîtrisent les nombreux textes réglementaires. Mais, il est cependant rappelé que leur mission n'est pas d'assurer l'instruction des dossiers à la place de la collectivité délégataire.

On observe ainsi une forte attente des collectivités locales à l'égard des services de l'Etat chargés de l'habitat ; or, étant dessaisis d'une partie de leurs tâches, ceux-ci peuvent parfois avoir une réaction de défense. Dans le contexte actuel, le message de leur hiérarchie ne semble pas clair.

Pourtant les besoins de matière grise dans les agglomérations sont importants en particulier dans les « jeunes agglomérations », les « grandes agglomérations » commençant à en être bien dotées. Le meilleur système pourrait être de mettre en place un « compagnonnage » avec les services de la DDE pendant une période transitoire, de deux ans par exemple.

A terme, certaines agglomérations souhaitent mettre fin à cette convention et demandent la possibilité d'un transfert total du personnel, soit financier soit par une mise à disposition de personnes préalablement formées.

Le Conseil national de l'habitat demande que l'Etat continue d'être le garant du droit au logement et de la solidarité nationale d'une part, et qu'il assure la transition et accompagne les collectivités lors de leur prise de délégation : transfert de savoirs faire et de compétences d'autre part. A terme, les collectivités souhaitent que soient possibles des transferts de personnels.

5 - 4 Partenaires sociaux, 1%, partenaires financiers

Les partenaires sociaux associés à la gestion du 1% Logement doivent s'inscrire dans le processus de délégation des aides à la pierre conformément aux engagements pris dans la convention signée avec l'Etat le 27 octobre 2004.

Dans les faits, l'application de cette convention s'est traduite par un certain nombre d'accords spécifiques de mise en œuvre des concours « 1% Relance ». Dix accords sont signés et près d'une quarantaine sont en cours de négociation

Il reste à étendre cette logique contractuelle aux politiques locales de l'habitat, notamment là où les délégations de compétences sont mises en place. (cf supra 2-3)

La Caisse des dépôts s'inscrit aussi en cohérence avec les attentes des partenaires d'une part avec les lettres d'accord intégrée aux conventions de délégations d'autre part en proposant aux partenaires des lignes globales de financement pluriannuel qui garantissent la disponibilité de financement et une grande souplesse de mobilisation dans le cadre de projets programmés sur plusieurs années par les organismes de logement sociaux sous la garantie des collectivités locales.

La pluralité d'intervenants et la plus grande collégialité des décisions là où auparavant il y avait unicité de la structure de décision sont « naturellement » porteuses du risque de lourdeur accrue, et pas uniquement lorsque les collectivités recourent aux services de la DDE pour l'instruction des opérations superposant ainsi des niveaux d'intervention.

Une grande vigilance sera donc de mise pour éviter cet écueil et la complexité ainsi que la lenteur des procédures susceptibles d'en résulter, surtout avec l'optique de réussir les objectifs annoncés pour le Plan de Cohésion Sociale.

Les acteurs financiers souhaitent, à leur niveau de responsabilité, une meilleure diffusion de l'offre locative sociale, sans négliger les espaces où son importance reste le reflet de besoins importants. Il faut donc que les partenaires financiers disposent d'outils souples pour s'adapter aux situations les plus diverses et notamment proposent des montages financiers non discriminatoires, répondant tant aux besoins éparés qu'aux besoins massifs et concentrés.

- Les partenaires sociaux dans le cadre du 1% et les partenaires financiers demandent des dispositifs souples pour pouvoir s'adapter aux situations locales. Il serait souhaitable que plus d'accords locaux « 1% relance » soient mis en oeuvre

5 - 5 Associations d'habitants, associations d'insertion

- Renforcer la concertation

Dans le cadre du processus de décentralisation en cours le jeu des acteurs de l'habitat est en recomposition. Or, dans ce contexte, la place des associations d'insertion et d'habitants n'a pas été suffisamment définie, des manques subsistent.

La décentralisation qui entend répondre plus efficacement aux besoins locaux doit susciter une participation accrue des acteurs du terrain. Information, consultation et concertation devraient être renforcées que ce soit dans l'élaboration des PLH, PDALPD, mais également dans les opérations ANRU et leurs opérations de relogement.

Tandis les CRH semblent aujourd'hui trop éloignés des réalités et des besoins locaux, pourquoi ne pas imaginer aujourd'hui des comités locaux autour d'un PLH, qui associerait les associations ? D'une façon générale, il faut rapprocher le processus de décision politique des acteurs de terrains et des usagers.

Les associations d'habitants ont une action spécifique de défense des intérêts mais contribuent également au lien social dans le logement. Elles participent à la concertation dans le cadre de l'élaboration des projets, et sont à ce titre des partenaires.

De manière différente, les associations d'insertion interviennent plus particulièrement pour aider les ménages en difficultés, dans une perspective d'accès ou de maintien dans le logement, avec une dimension particulière d'accompagnement social. Il est souhaitable de développer les partenariats avec ces deux catégories d'associations. L'exemple ci-après concerne les associations d'insertion.

- Développer des actions partenariales : le cas d'Anjou Insertion habitat

Au côté des délégataires et des bailleurs, des associations d'insertion interviennent pour accompagner localement des familles en difficultés. Pour illustrer ces partenariats, l'exemple d'Anjou Insertion habitat sera ici développé. Cette association, réunissant des bailleurs du bassin d'habitat de la ville d'Angers et des associations loi 1901 engagées dans l'accompagnement dans le logement, intervient pour soutenir les familles en très grandes difficultés. Elle conçoit et met en œuvre des solutions sur mesure pour le relogement durable des plus démunis.

Cette approche concertée entre organismes bailleurs sociaux et associations a permis un certain nombre d'avancées concrètes :

- *Réussite de relogement de ménages ayant auparavant vécu des échecs de logement importants ou successifs dans le parc public ou privé.*
- *Attribution facilitée de logements à des ménages en difficulté sociale, par le développement d'une confiance réciproque. Ainsi l'association Une Famille Un Toit qui accompagne les familles propose les ménages soit en location directe, soit en bail glissant, lorsque les conditions semblent réunies pour réussir le relogement.*
- *Accompagnement des organismes pour le soutien des ménages en difficulté dans leur propre parc, en particulier avec des procédures d'expulsion en cours : mise en place d'un accompagnement social et/ou d'une gestion locative en bail glissant dans un nouveau logement, chez le même bailleur ou chez un autre organisme bailleur adhérent de l'association.*
- *Prise en charge par l'association d'une MOUS pour 30 familles sur 3 ans (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) conduisant les organismes à réaliser des acquisitions de logements adaptés en PLAI, en collaboration étroite avec l'association qui soutient la famille jusqu'au glissement du bail (et éventuellement au-delà en cas de difficulté ponctuelle).*
- *Relogement de certains ménages au comportement plus difficile dans le patrimoine de l'association Une Famille Un Toit, soit de manière temporaire, soit à plus long terme en fonction des situations particulières.*
- *Pertinence particulière de l'action d'accompagnement effectuée à travers la réalisation de travaux avec les personnes les plus déstructurées, dans leur propre logement.*
- *Cofinancement par les organismes bailleurs de la gestion déléguée, en complément d'un financement AML (aide à la médiation locative) du Conseil Général (via le FSL – fonds de solidarité logement).*

Bien entendu Anjou Insertion Habitat ne permet pas de reloger toutes les familles en situation très difficile de l'agglomération : d'une part parce que la production de PLAI sur l'agglomération d'Angers est insuffisante, et d'autre part parce que son approche relationnelle et humaine (lien très fort avec les ménages soutenus) oblige à avoir une équipe restreinte qui ne permet pas de soutenir au total plus de 140 ménages par an (dont 80 environ en gestion locative par AIH).

La mutualisation des moyens, en particulier des salariés des bailleurs et des associations concernés, est fondamentale dans ce système : elle d'associer étroitement gestion locative adaptée et accompagnement social, objectif recherché dans ce type de partenariats qu'il faudrait développer.

- Associations d'habitants et association d'insertion doivent trouver toute leur place comme acteur et partenaire de la décentralisation des politiques de l'habitat, que ce soit dans la concertation comme dans l'accompagnement.

6. Le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre du droit au logement et du droit au logement opposable

Le droit au logement et son « opposabilité » sont entrés dans le débat politique. Les acteurs du logement et des politiques locales de l'habitat se sentent investis sur ce sujet et veilleront à ce que cela ne reste pas une question passagère et que ce droit fasse l'objet d'une obligation de résultats. Sa définition et sa mise en œuvre doivent faire l'objet d'un travail concerté.

Le CNH a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport au Haut comité pour le logement des personnes défavorisées concernant les conditions d'expérimentation sur certains territoires de ce droit.

La décentralisation de la mise en œuvre des politiques de l'habitat ne doit pas inviter l'Etat à se décharger de ses responsabilités : l'Etat est et reste le garant de la solidarité nationale et du droit au logement. Mais les collectivités locales doivent également agir. Un traitement à l'échelon communal peut aggraver les inégalités territoriales, et le droit au logement concerne au minimum l'échelon du bassin d'habitat, ou de l'agglomération, voire du département. Le rôle que les collectivités locales peuvent être amenées à jouer pour rendre ce droit effectif, quelle que soit sa définition, doit être conditionné à l'appui financier de l'Etat. Construire le droit au logement nécessite de désigner un responsable politique, de lui attribuer les outils et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Il suppose de développer des outils d'observation et d'analyse des besoins locaux. Il nécessite également de déterminer la responsabilité qui sera alors mise en place : celle de mettre en œuvre ce droit fondamental.

Une loi sur le droit au logement, si elle est souhaitable, ne doit pas s'appliquer au seul parc social, au risque de peser sur les seules communes qui ont un parc important de logements sociaux.

La mise en œuvre d'un droit au logement opposable suppose également que le logement abordable soit mieux réparti sur l'ensemble du territoire. C'est l'un des objectifs visé par l'article 55 de la loi SRU.

Si les collectivités locales sont de plus en plus sensibles aux enjeux du logement, ceci souffre encore d'exceptions. La nécessité de renforcer l'offre sociale n'est par ailleurs pas toujours comprise des habitants. L'article 55 de la loi SRU vise donc à imposer aux communes de plus de 3500 habitants (1500 en Ile de France) l'obligation d'offrir un minimum de 20% de logements sociaux. Cette obligation doit être aujourd'hui effective. C'est-à-dire que les pénalités pour les communes dont l'effort est insuffisant doivent être réellement appliquées et que d'autre part, les recettes provenant de ces pénalités doivent être effectivement employées à la réalisation de logements sociaux. Les Préfets doivent, dans les cas les plus graves, exercer leur pouvoir de substitution. Les nouvelles dispositions introduites par la loi ENL, qui ouvrent la possibilité d'un débat devant une commission nationale sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre, ne doivent pas être considérées comme une échappatoire mais comme une garantie supplémentaire de mise en œuvre des obligations des communes.

Si les objectifs de l'article 55 de la loi SRU sont importants, le débat ne doit pas se cantonner à ce sujet. En effet, seules, 800 communes sont soumises à cette disposition et sur tout le reste du territoire, la répartition des logements sociaux est aussi peu équilibrée.

1 995 communes	abritent	60%	de la population et disposent de	90%	du parc HLM qui constitue	25%	de leur parc de logement
13 211 communes	abritent	28%	de la population et disposent de	10%	du parc HLM qui constitue	7%	de leur parc de logement
21 344 communes	abritent	12%	de la population et disposent de	0%	du parc HLM qui constitue	0%	de leur parc de logement

Certes il y a des raisons historiques, sociales et économiques à la structuration de chaque marché du logement. Néanmoins, compte tenu de la permanence des besoins sociaux il apparaît désormais un assez

large consensus, comme l'ont indiqué les débats sur la loi ENL, plaidant pour une meilleure diffusion du logement social. A ce titre, le mécanisme de délégation des aides à la pierre en direction des départements et des EPCI devrait fournir l'occasion d'une meilleure appréciation des besoins et attentes des ménages concernés à une échelle fine, conforme à la perception des acteurs opérationnels de l'habitat.

7. Le cas particulier de l'Ile-de-France

En Ile de France, la situation du logement est particulièrement critique et nécessite un traitement particulier et non un statu quo du fait de l'inadaptation des mesures créées pour le reste du territoire. La crise du logement se manifeste notamment dans :

- le fonctionnement du marché du logement privé, avec des loyers du parc privé 2 à 4 fois plus élevés que les loyers du parc social, et des prix de l'immobilier qui ont doublé en 8 ans ; le rythme de la construction privée est très en retard sur ce qu'il est sur le reste du territoire.
- malgré une activité de construction Hlm plus importante, le logement social n'est pas en capacité de répondre à la demande, avec actuellement près de 375 000 demandeurs de logement social pour moins de 70 000 attributions annuelles, et avec une spécialisation spatiale du parc et la déqualification d'une partie de celui-ci, avec une paupérisation des entrants et des occupants.

Ainsi la situation du logement s'aggrave, avec une mauvaise répartition géographique du parc social malgré la loi SRU, un renouvellement urbain qui appelle encore plus d'opérations que ce n'est le cas aujourd'hui, et enfin l'extrême rigidité du système : les acteurs (collectivités) et les opérateurs sont trop nombreux, créant des lourdeurs impossibles à dépasser.

Le territoire de l'Ile-de-France n'a pas été reconnu par la loi de 2004 comme un bassin d'habitat nécessitant une politique d'ensemble dérogatoire au droit commun. Pourtant, la notion d'agglomération n'y a pas le même sens qu'ailleurs et le bassin d'habitat est plus proche de la Région ou, au moins, de la zone centrale d'Ile de France que des quelques intercommunalités qui se sont créées dans les années récentes.

La demande du Conseil Régional : être délégataire des aides à la pierre :

Le Conseil régional intervient fortement dans les politiques d'habitat. Il consacre aujourd'hui 205 M€ au logement, et énonce un objectif (d'ici 2010) de 120 000 nouvelles constructions et 120 000 réhabilitations. Il mène en outre une action pour le logement étudiant en très forte pénurie.

Auditionné par le CNH, le président du Conseil régional revendique un rôle « d'autorité organisatrice du logement » comportant la délégation à son niveau des aides à la pierre pour une mise en œuvre en cohérence avec le SDRIF dans le cadre d'une Agence foncière régionale. Il ne revendique cependant pas les compétences de gestion, dont l'exercice des droits de réservation, liées aux aides à la pierre.

Il propose en outre de mettre en place de contrats d'agrément entre la Région, les collectivités locales et des bailleurs pour fixer des objectifs prenant en compte les contraintes de chacun et les impératifs de rééquilibrage et de mixité.

Sur le secteur privé, le Conseil régional souhaite disposer d'un pouvoir réglementaire lui permettant de proposer aux collectivités des OPAH.

Le point de vue du Conseil national de l'habitat : un consensus difficile à réaliser, un statu quo peu satisfaisant

La loi n'a pas repris cette logique favorisant l'échelon régional, et l'accord paraît très difficile à obtenir à brève échéance avec les autres collectivités pour qu'une telle solution puisse se mettre en place de manière consensuelle.

Le seul élément concret est d'ailleurs la création d'un EPFR, acquise dans le cadre d'un compromis qui permet également la création d'EPF départementaux (Hauts de Seine, Val d'Oise, Yvelines).

Il n'appartient pas au Conseil national de l'habitat de prendre position en faveur d'une collectivité par rapport à une autre. Mais, si la difficulté de rapprocher les points de vue est patente, et si la diversité des territoires franciliens est très grande, le CNH considère toutefois que le statu quo n'est pas satisfaisant : la question du logement comportant des aspects particulièrement aigus en Ile de France, et cette région étant à tous égards « hors normes », un dispositif adapté reste indispensable.

A défaut d'accord pour confier le rôle d'autorité organisatrice à une collectivité, et considérant que l'échelle géographique des problèmes dépasse le cadre des intercommunalités et même, bien souvent, celui des départements, il paraît nécessaire de rechercher une solution dans laquelle l'Etat jouerait un rôle pivot au niveau de l'agglomération parisienne, tout en associant étroitement l'ensemble des autorités politiques concernées, ainsi que les représentants des acteurs de l'habitat.

Ainsi dans le domaine des transports, un tel dispositif a longtemps fonctionné sous l'égide du Préfet de Région. Sans reproduire ce dispositif à l'identique, il peut être intéressant de s'en inspirer pour rechercher une solution adaptée à la question du logement.

Dans le contexte d'une politique de l'habitat à l'échelle de l'agglomération francilienne pilotée par une autorité organisatrice à constituer, le droit au logement pourrait progressivement être mis en œuvre et devenir opposable pour les ménages dans l'incapacité de se loger aux conditions du marché. Afin de ne pas risquer d'aggraver la ségrégation spatiale le droit au logement opposable devrait être régulé par l'autorité organisatrice de la politique de l'habitat, et mis en œuvre localement a priori au niveau des intercommunalités. Le rôle de l'Etat, garant de ce droit au logement, devant toutefois être maintenu.

Conclusion

Comme le précédent rapport du CNH, rendu en janvier 2004, il s'agit d'un nouveau rapport d'étape. Non seulement la loi Responsabilités et libertés locales est loin d'avoir produit tous ses effets, mais certains aspects de cette réforme et des responsabilités locales en matière d'habitat n'ont été qu'effleurés dans cette phase de travail et devront être approfondis.

Il paraît utile en particulier de poursuivre le travail dans plusieurs directions importantes :

- Les progrès nécessaires pour favoriser le logement des personnes les plus modestes.
- La question des moyens, non seulement financiers mais en termes d'organisation, de recrutement, de formation etc.
- Le rôle de l'Etat et l'évolution de ses pratiques et de son organisation face à ce nouvel équilibre des responsabilités publiques.
- Les points sur lesquels la décentralisation pourrait aller plus loin.

Par ailleurs il convient de capitaliser et de faire connaître les bonnes expériences et le CNH peut y contribuer.

ANNEXES

1- Liste complète des délégataires 2005-2006

Délégataires 2005

Délégataires	Durée convention	Parc public sur la durée de la convention (nb logements)				Parc privé –sur la durée de la convention		
		Objectif global	dont PLAI	dont PLUS	dont PLS	Logements à Loyers Maîtrisés	dont logts conventionnés	Logts vacants
C.A. Grand Alès en Cévennes	3	360	30	240	90	90	60	105
C.U. Arras	3	660	60	520	80	85	55	69
C.U. Brest Métropole Océane	6	1 540	110	1 260	170	750	490	140
C.A. Châlons en Champagne	3	420	30	270	120	66	66	30
C.U. Dunkerque	3	940	90	700	150	240	120	135
C.A. Grenoble Alpes Métropole	6	5 668	684	3 120	1 864	1 148	534	588
C.U. Grand Nancy	6	1 494	80	1 054	360	1 400	700	600
C.A. Orléans Val de Loire	3	1 282	390	631	261	463	259	308
Paris	6	22 200	4 500	9 900	7 800	17 000	15 350	2 500
Pyrénées-Atlantiques	6	4 925	146	3 395	1 384	2 331	1 220	1 230
C.A. Pau Pyrénées	6	1 500	74	1 080	346	910	235	306
C.A. Rennes	3	3 500	2400		1 100	180	90	0
Sarthe	6	1 373	89	984	300	630	315	558
C.U. Le Mans Métropole	3	1 000	70	790	140	93	46	120
Indre et Loire	6	2 474	214	2 015	245	542	306	502
C.A. Tours (s) plus	6	1 200	121	1 079	578	706	405	335

Délégataires 2006

Délégataires	Durée convention	Parc public sur la durée de la convention (nb logements)				Parc privé –sur la durée de la convention		
		Objectif global	dont PLAI	dont PLUS	dont PLS	Logements à Loyers Maîtrisés	dont logts conventionnés	Logts vacants
Bas Rhin	6	4 800	100	3 740	960	1 372	755	1 047
CU de Strasbourg	3	2 575	100	1 555	920	1 489	819	425
Haut Rhin	6	4 970	3 730		1 240	1 794	987	1 191
CA Mulhouse Sud Alsace	6	1 400	1 040		360	830	457	318
Dordogne	6	2 061	162	1 449	450	926	648	959
CU de Bordeaux	3	4 053	203	2 553	1 297	1 120	383	985
CA Bayonne Anglet Biarritz	6	933	43	550	340	382	96	115
Allier	6	2 142	1 720		422	1 188	1 188	966
CA Dijonnaise	3	1 590	150	1 200	240	300	150	300
CA Chalon-Val de Bourgogne	6	630	510		120	300	160	120
CA de St Brieuc	6	842	94	648	100	340	204	100
Finistère	6	4 054	150	2 914	990	1 553	672	1 201
Ille et Vilaine	6	2 280	180	1 500	600	1 290	595	120
CA de Vitré	6	240	10	200	30	90	36	39
CA du Pays de Vannes	6	1 900	30	1 470	400	168	18	156
CA du Pays de Lorient	6	1 770	60	1 350	360	360	24	282
CA de Bourges	3	350	50	220	80	150	66	90
CA du Blaisois	3	450	15	315	120	176	30	75
Loiret	6	2 278	360	1 640	278	790	450	584
Doubs	6	912	60	630	222	500	500	300
CA du Grand Besançon	3	949	60	711	178	300	102	150
CA du Pays de Montbéliard	3	706	30	510	166	120	90	210
CC Lons le Saunier	3	176	26	105	45	92	32	55
CA Cergy Pontoise	3	1 210	270	420	520	430	75	90
CA Nîmes	3	900	91	704	105	312	168	216
Hérault	6	2 814	232	1 828	754	832	516	428
CA Montpellier	3	3 827	339	2 571	917	405	270	250
CA Béziers Méditerranée	6	378	40	236	102	376	282	400
CA Hérault Méditerranée (Sète)	3	472	48	317	107	184	96	150
CA Perpignan Méditerranée	3	1 200	122	913	165	330	210	39
Haute Garonne	6 (4)	4 675	244	3 222	1 209	452	217	249
CA Grand Toulouse	6 (4)	8 906	400	5 747	2 759	984	98	542
CA SICOVAL	6 (4)	996	40	806	150	84	8	46
Lot	6	1 230	90	1 020	120	600	480	90
Tarn et Garonne	6	1 344	120	1 097	127	568	488	326
CA Pays de Montauban	3	634	50	528	56	166	90	69
CU de Lille Métropole	3	6 000	4 800		1 200	2 160	1 116	853
CA Maubeuge Val de Sambre	3	471	39	348	84	175	92	79

Délégataires	Durée convention	Parc public sur la durée de la convention (nb logements)				Parc privé –sur la durée de la convention		
		Objectif global	dont PLAI	dont PLUS	dont PLS	Logements à Loyers Maîtrisés	dont logts conventionnés	Logts vacants
CA de Valenciennes Métropole	3	1 113	90	813	210	353	183	205
CA Porte du Hainaut	3	573	46	416	111	202	106	152
CA du Douaisis	3	796	105	570	121	205	109	121
CA de l'Artois (Béthune)	3	1 020	72	708	240	202	113	132
CA du Boulonnais	3	540	30	420	90	150	90	75
CA de Lens-Liévin	3	1 017	72	735	210	160	86	132
CA Seine Eure	3	400	330		70	57	33	36
CA Havraise	3	396	270		126	216	144	186
CA d'Elbeuf	3	306	15	240	51	187	101	51
CA de la Région Dieppoise	3	252	18	210	24	90	90	48
Loire Atlantique	6	3 590	240	2 160	1 190	1 726	863	732
CU Nantes Métropole	6	5 030	300	2 700	2 030	2 131	1 135	654
CA Laval Agglomération	6	1 100	60	690	350	264	144	120
Vendée	6	2 680	178	2 042	460	520	310	730
CC La Roche sur Yon	3	727	48	579	100	69	34	36
CA St Quentin	3	220	12	93	115	75	45	60
CA du Soissonais	6	630	38	372	220	102	60	30
Oise	6	7 520	433	3 987	3 190	1 120	538	730
CA Beauvais	3	530	31	269	230	89	31	31
CA région de Compiègne	3	580	32	328	220	164	39	35
CU Marseille	3	4 200	2 400		1 800	435	310	340
CA Pays d'Aix	3	1 500	100	800	600	660	224	300
CA Garlaban Huveaune Ste Beaune	3	550	55	440	55	210	120	120
Ain	6	5 466	240	3 510	1 716	1 800	780	1 020
CA Pays Viennois	6	360	54	234	72	230	118	120
CA Pays Voironnais	6	859	86	518	255	360	185	160
CU du Grand Lyon	3	6 150	1 130	2 920	2 100	1 140	610	945
CC de l'agglomération Annemassienne	6	1 500	150	975	375	150	60	120

DELEGATAIRES 2007

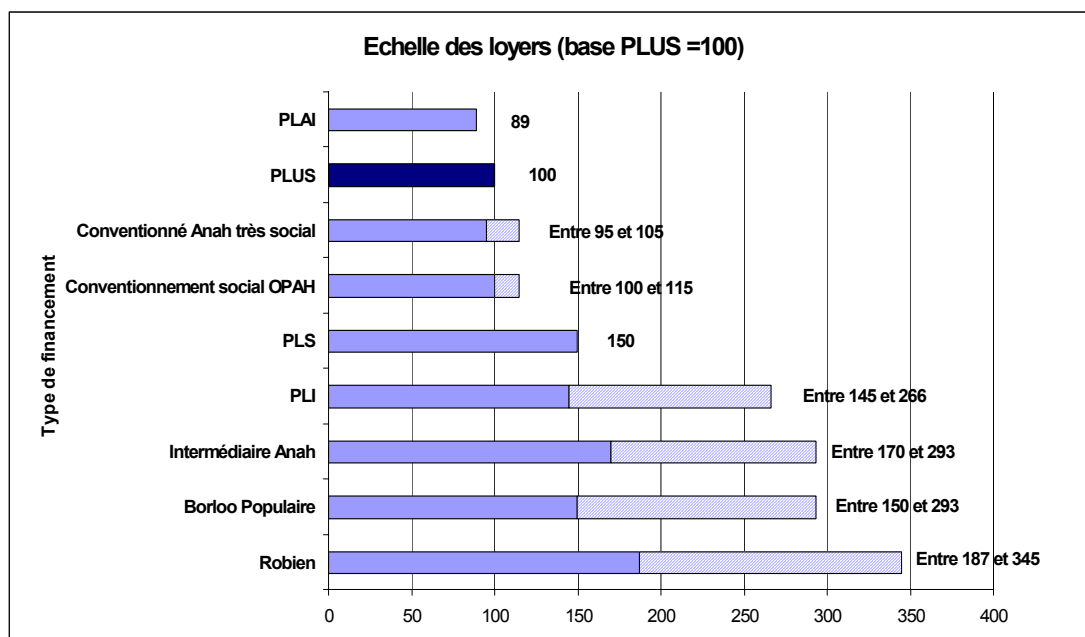
Régions	Départements	Départements délégataires 2007	EPCI délégataires 2007	Durée de la convention
Alsace	Bas Rhin			
	Haut Rhin			
Aquitaine	Dordogne			
	Gironde			
	Landes			
	Lot et Garonne			
	Pyrénées Atlantiques			
Auvergne	Allier			
	Cantal			
	Haute Loire			
	Puy de Dôme			
Bourgogne	Côte d'or	CG		
	Nièvre			
	Saône et Loire			
	Yonne			
Bretagne	Côtes d'Armor		CC Cideral Loudéac	
	Finistère			
	Ille et Vilaine			
	Morbihan			
Centre	Cher			
	Eure et Loir			
	Indre			
	Indre et Loire			
	Loir et Cher			
Champagne-Ardenne	Loiret			
	Ardennes			
	Aube			
	Marne		CA de Reims	
	Haute-Marne			
Corse	Corse du Sud			
	Haute Corse			
Franche-Comté	Doubs			

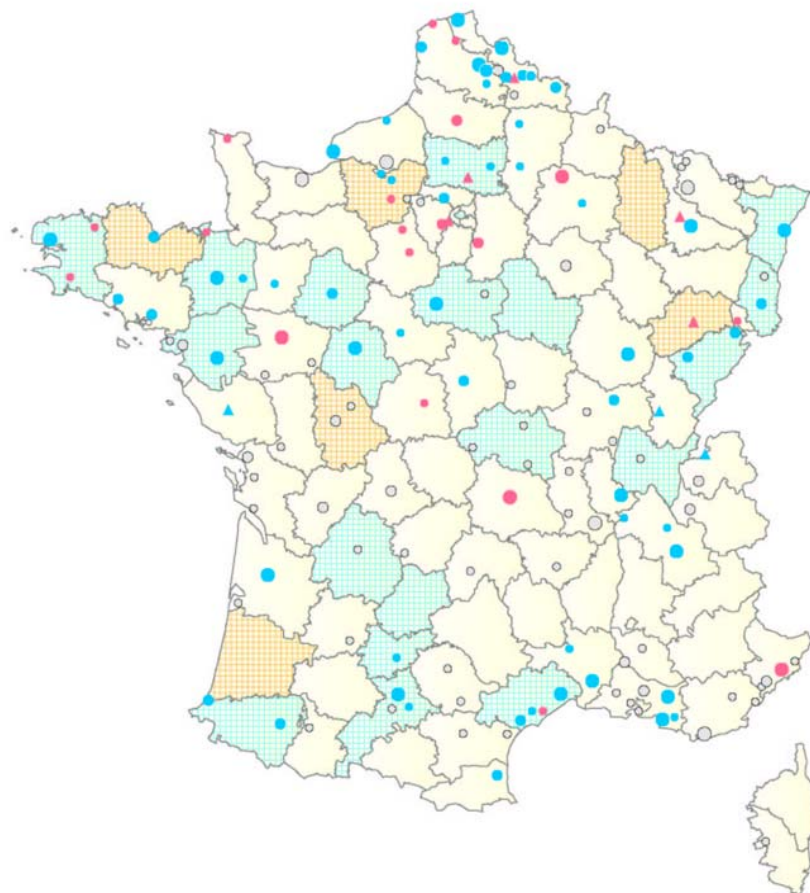
	Jura			
	Haute Saône	CG	CC de Vesoul	
	Territoire de Belfort		CA de Belfort	3 ans
Ile de France	Paris			
	Seine et Marne		CA de Melun	3 ans
	Yvelines			
	Essonne			
	Hauts de Seine	CG		
	Seine St Denis			
	Val de Marne			
	Val d'Oise			
Languedoc Roussillon	Aude			
	Gard			
	Hérault			
	Lozère			
	Pyrénées Orientales			
Limousin	Corrèze			
	Creuse			
	Haute Vienne			
Lorraine	Meurthe et Moselle		CC du Bassin de Pompey	
	Meuse	CG		
	Moselle			
	Vosges			
Midi Pyrénées	Ariège			
	Aveyron			
	Haute Garonne			
	Gers			
	Lot			
	Hautes Pyrénées			
	Tarn			
	Tarn et Garonne			
Nord-Pas de Calais	Nord			

	Pas de Calais			
Basse Normandie	Calvados			
	Manche		CU de Cherbourg	
	Orne			
Haute Normandie	Eure	CG	CA d'Evreux	6 ans
	Seine Maritime			
Pays de la Loire	Loire Atlantique			
	Maine et Loire		CA d'Angers	
	Mayenne			
	Sarthe			
	Vendée			
Picardie	Aisne			
	Oise			
	Somme			
Poitou Charentes	Charente			
	Charente Maritime			
	Deux Sèvres			
	Vienne			
PACA	Alpes de Hautes Provence			
	Hautes Alpes			
	Alpes Maritimes		CA de Nice	
	Bouches du Rhône			
	Var		CA.Fréjus ST Raphaël	
	Vaucluse			
Rhône Alpes	Ain			
	Ardèche			
	Drôme			
	Isère			
	Loire			
	Rhône			
	Savoie			

	Haute Savoie			
		5 dep	1 CU, 7 CA, 3 CC soit 11 EPCI	
TOTAL				

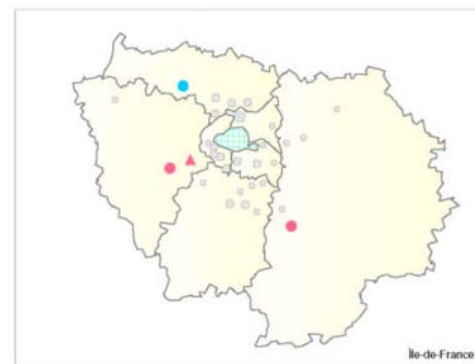
2- Comparatif des loyers





Délégations des aides à la pierre (situation 2006)

(selon les données de la DGIHC)



- Communauté regroupant plus de 200 000 habitants
- Communauté regroupant de 100 000 à 200 000 habitants
- Communauté regroupant de 50 000 à 100 000 habitants
- △ Communauté de communes
- Communauté délégataire 2005 & 2006
- Communauté candidate à la délégation pour 2007
- Autre communauté de plus de 50 000 habitants
- Département délégataire 2005 & 2006
- Département candidat à la délégation pour 2007

© 2006, AdCF - Observatoire de l'intercommunalité

4- Les auditions du groupe

- **19 octobre 2005 :**

Association des maires des grandes villes de France : Audition de Jean - Paul ALDUY Vice président de l'AMGVF, président de la Commission Ville et Habitat de cette association, Sénateur et Maire de Perpignan.

Assemblée des départements de France : audition de Jean-Michel RAPINAT, chargé de mission pour le logement et les questions sociales à l'ADF.

Association des Maires de France : audition de Pierre Hérisson Sénateur - maire de Sevrier, commune membre de la Communauté d'agglomération d'Annecy. (en remplacement de Maud Tallet, empêchée)

- **6 décembre 2005 :**

Assemblée des communautés de France : audition de Dominique Braye, vice-président de l' ADCF, Sénateur, Président de la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines.

- **21 février 2006 :**

Intervention de Jean-Paul Huchon, Président de la région Ile-de-France et de Jean-Luc Laurent, vice-président en charge du logement, Maire du Kremlin -Bicêtre.

- **22 Mars 2006 :**

Présentation par Michel Piron, Président du CNH, député du Maine et Loir, Maire de Thouarcé, de son rapport sur l' Equilibre territorial des pouvoirs (commission des lois de l'Assemblée Nationale)

5 - Les membres du groupe décentralisation

PRESIDENT : Dominique BRAYE, Sénateur des Yvelines

RAPPORTEUR : Domique DUJOLS, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat

Francine ALBERT
Bernard AILLERET
Yves BAISE

Fédération des offices publics
Rapporteur général du CNH
Union Nationale Interfédérale des œuvres et organismes
privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

Dominique BELARGENT	Union sociale pour l'habitat (USH)
Geneviève CASTAING	Ministère de la santé et des solidarités - DGAS
Nicole CHAVRIER	Crédit foncier
Miguel DE SOUSA	ATD QUART MONDE
Claire DELPECH	Assemblée des communautés de France (ADCF)
Christine DEMESSE	F.N des promoteurs-constructeurs (FNPC)
Jacques DEVERGNE	Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)
Laurence DONNÉ	Chargée du Secrétariat Général du CNH
Dominique DUJOLS	Union sociale pour l'habitat (USH)
Bernard FARIOL	Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)
Renée FELTIN	Villes et Banlieues
Denis FICHOT	Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)
Anne Marie FRIBOURG	Ministère du logement - DGUHC
Rémi GERARD	Fédération nationale des PACT-ARIM
Jacques GRUEL	Confédération Française des travailleurs chrétiens (CFTC)
Arlette HAEDENS	Confédération logement et cadre de vie (CLCV)
Serge INCERTI	Confédération nationale du logement (CNL)
Aminata KONÉ	Confédération syndicale des familles (CSF)
Patrice LANCO	Ministère du logement - DGUHC
Olivier LANDEL	Assoc des Communautés urbaines de France
Michel LANGLOIS	Caisse Nationale des Allocations Familiales
François LEBLANC	Confédération de l'artisanat et petites entreprises du bâtiment)
Eric LEDOUX	Fédération Nationale des SEM
Bernard LOTH	Force Ouvrière
Stéphane PAVLOVIC	Confédération générale du logement (CGL)
Michel PELENC	Habitat et développement (FNHD)
Frédéric PIQUE	DGUHC
François QUENIART	Entreprises sociales de l'habitat (ESH)
Jean-Michel RAPINAT	Association des Départements de France (ADF)
Jean Pierre SCHAEFER	Caisse des Dépôts et Consignations
Patrick SCHMIDT	Fédération française du Bâtiment (FFB)
Marie-Claude SERRES-COMBOURIEU	Association des maires de France (AMF)
Florence SLOVE	Union sociale pour l'habitat (USH)
Christine TETELBOM	DGUHC
Marianne THIBAUD de Maistre	Association des maires des grandes villes (AMGVF)
Micheline UNGER	Droit au logement (DAL)
Lorène VENNETIER	Union sociale pour l'habitat (USH)