

I. L'Etat : entre contrôle et désengagement

A. Une politique toujours largement sous responsabilité de l'Etat

En ce qui concerne la politique du logement, la répartition des compétences et des responsabilités est complexe. Premièrement, « *vingt ans d'accumulation législative et d'allers-retours entre l'État et les collectivités ont créé un système illisible, complexe et technocratique où les frontières des compétences de chacun sont floues et les responsabilités diluées* »¹⁹. Deuxièmement, la question de la place de l'Etat est souvent discutée. En effet, si l'Etat s'affirme comme le garant de l'égalité territoriale et de la solidarité nationale, les collectivités locales revendiquent quant à elles, une certaine légitimité démocratique et une meilleure efficacité due à leur proximité et à la connaissance de leur territoire. L'évolution de la conduite des politiques du logement est donc tiraillée entre des forces politiques et économiques qui poussent l'Etat à se réinvestir et à garder un important contrôle sur la mise en œuvre locale des politiques du logement alors que d'autres sont plus favorables au retrait de l'Etat.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, seul l'Etat français possédait les moyens financiers nécessaires pour la reconstruction du pays. Et jusqu'à la fin des années 1970, l'Etat est le seul à posséder les compétences et la légitimité pour intervenir, gérer la politique du logement et fixer les priorités d'action.

Dès 1982, la « loi Defferre » ou « Acte I » de la décentralisation, redéfinit les rapports entre l'Etat et les collectivités, et en 1983²⁰ ces dernières se voient transférer certaines compétences. Mais malgré l'adoption de plusieurs lois et mesures de décentralisation depuis une trentaine d'années la conduite des politiques du logement reste encore aujourd'hui en grande partie sous responsabilité de l'Etat. Ce maintien se justifie à l'époque par le rôle clef que joue le secteur du bâtiment dans l'économie nationale et par le fait que la politique de construction massive de logement social et l'équilibre de son système de financement ne peuvent être gérés qu'au niveau national. On assiste néanmoins ces dernières années à un mouvement de territorialisation des politiques de l'habitat, offrant de plus en plus de responsabilités aux collectivités locales (*ce constat est repris plus en détail dans le I.B.2*)

Malgré cette politique de transfert, l'Etat cherche encore aujourd'hui, au nom de l'équité territoriale, à rester très présent dans les politiques du logement, notamment en termes de programmation et d'évaluation. Ainsi l'Etat conserve un puissant rôle d'encadrement, en élaborant l'ensemble des objectifs relatifs à la politique du logement et en fixant les moyens qui lui sont alloués. En effet, la production de logements sociaux reste notamment soumise aux objectifs du Plan de Cohésion Sociale. Par exemple, avec le plan de cohésion sociale de Jean Louis Borloo, sur la période 2005-2009, l'Etat visait la construction de 100 000 logements sociaux par an²¹. Dernièrement, l'Etat a augmenté son engagement en passant ce chiffre à 150 000, d'après les

¹⁹ Cités Territoires Gouvernance, article « Décentralisation et territorialisation des politiques du logement », écrit par Samuel JABLON, 2008. Disponible en ligne sur : <http://www.citeqo.info/?Decentralisation-et>

²⁰ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, complétée par la Loi n°83-663 du 22 juillet 1983. Textes disponibles sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320197&dateTexte> et <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320195&dateTexte=20130211>

²¹ Ce plan vise la construction de 100 000 HLM par an, grâce à une convention-cadre entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat ainsi que la remise sur le marché de 100 000 logements vacants et le financement de 200 000 logements privés à loyers maîtrisés par l'ANAH

objectifs du Plan d'investissement pour le logement²². L'Etat a également récemment relevé le pourcentage de logements sociaux obligatoire pour les communes d'une certaine taille²³.

Enfin, l'Etat continue à fixer le montant des enveloppes d'aides financières accordées au logement et à décider de leur répartition territoriale. Si la loi relative aux libertés et responsabilités locales a offert aux EPCI et aux départements, la possibilité de gérer les aides à la pierre en direction du parc du logement locatif public et du parc privé, l'Etat conserve donc un rôle majeur en continuant de fixer les objectifs et les modalités précis de gestion. Il garde également la pleine maîtrise des dispositifs d'aides à la personne et des dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif dont l'importance est bien plus significative que celle des aides à la pierre comme le montre le tableau suivant :

Les aides à la pierre dans l'effort financier de l'Etat en faveur du logement (Mission Ville et logement - 2010)		VOLET LOGEMENT	
ENSEMBLE DE LA MISSION (crédits d'intervention) :		Programme 109 : Aide à l'accès au logement (interventions)	
Dépenses budgétaires :	7 732 M€	Dépenses budgétaires :	
Dépenses fiscales totales :	3 702 M€	Contribution au Fonds national d'aide au logement, au titre de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement à caractère social ; contribution au fonctionnement de l'Agence nationale d'information pour le logement et à d'autres organismes	
VOLET VILLE		5 370 M€	
Programme 177 : Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (interventions)		Dépenses fiscales directes :	
Dépenses budgétaires :		Exonération des revenus de l'APL et de l'ALS à l'impôt sur le revenu ; Crédit d'impôt relatif à la prime d'assurance contre les impayés de loyer	
Principalement : hébergement d'urgence	1 100 M€	37 M€	
Dépenses fiscales directes :		Programme 135 : Développement et amélioration de l'offre de logement (interventions)	
Exonération impôt sur le revenu et taxe d'habitation des personnes vulnérables	57 M€	Dépenses budgétaires :	
Programme 147 : Politique de la ville (interventions)		Construction locative et amélioration du parc, accession à la propriété, réglementation technique	
Dépenses budgétaires :		607 M€	
Principalement : contrats urbains de cohésion sociale et soutien aux opérateurs	655 M€	Dépenses fiscales directes	
Dépenses fiscales directes :		Au bénéfice d'organismes HLM, de bailleurs consentant des loyers conventionnés ou remettant sur le marché des logements vacants ou pour l'accession sociale à la propriété	
Notamment : zones franches urbaines (exonération d'impôts d'Etat et d'impôts locaux)	403 M€	3 205 M€	
		Autres dépenses fiscales rattachées	
		Au bénéfice de propriétaires particuliers, pour les travaux dans les logements achevés depuis plus de deux ans (TVA à 5,5 %) ; intérêts d'emprunt, grosses réparations, épargne logement et exonérations des plus values sur la revente de la résidence principale	
		8 120 M€	

Source : PAP 2010 (dépenses fiscales) et 2011 (crédits de paiement)

On constate par exemple que pour le Programme 135²⁴ « Développement et amélioration de l'offre de logement », les dépenses budgétaires ne représentent qu'environ 5% de l'ensemble des dépenses.

Aussi, à travers ses agences nationales, l'Etat accorde des fonds publics uniquement aux collectivités locales qui élaborent et conduisent des projets qui concordent avec ses objectifs. Par exemple, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)²⁵ s'appuie sur des appels à projet ou concours pour l'attribution des subventions. D'abord expérimental, ce processus s'est généralisé et ces appels à projets se multiplient. Cette évolution des modes d'allocations des crédits étatiques n'est pourtant pas sans conséquence. Ces concours conduisent à une mise en concurrence des territoires où les projets qui ne répondent pas aux orientations de l'Etat ont très peu de chance d'obtenir des financements. De plus, la capacité des intercommunalités à participer et à se saisir de ces opportunités est très variable. L'obtention de ces subventions conditionne pourtant souvent le bouclage de certaines opérations pour les collectivités.

²² Plan annoncé le 21 mars 2013, comportant 20 mesures et visant notamment la construction de 150 000 logements sociaux et la rénovation énergétique de 120 000 logements sociaux par an. Dossier de presse disponible sur : http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/130321_DP_version_integrale_20_mesures.pdf

²³ L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU) imposait aux communes de plus de 3 500 habitants (comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants) de disposer d'au moins 20% de logements sociaux. Ce pourcentage est désormais de 25% depuis le projet de loi Duflot sur le logement social (Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, texte disponible sur :

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=A57F158F39FFC7396D08AA624A3FA279.tpdjo09v_1?cidTexte=JORFTEXT000026954420&dateTexte=20130630)

²⁴ Le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » comprend « l'ensemble des moyens que l'Etat consacre à la production de nouveaux logements, à l'amélioration du parc existant et à l'accession à la propriété ». Il comprend donc essentiellement les aides à la pierre.

²⁵ L'ANRU est chargée de la mise en œuvre du Plan National de Rénovation Urbaine (PNRU) qui vise la transformation des quartiers classés en Zone Urbaine Sensible (ZUS). Site officiel : <http://www.anru.fr/>

Ainsi, l'Etat oriente l'attribution des aides financières vers la réalisation des objectifs qu'il fixe lui-même, ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour les collectivités locales. En effet, si la capacité politique des intercommunalités varie selon les territoires, elle demeure néanmoins limitée. Pour Renaud Epstein, cette limite se trouve d'abord dans « *l'absence de réelle capacité d'énonciation ou d'adaptation des normes juridiques par les collectivités territoriales ou leurs groupements, qui demeure une prérogative étatique* »²⁶. L'auteur souligne que la France n'a pourtant pas échappé au mouvement global d'affaiblissement de l'autorité et des capacités d'action de l'Etat, sous l'effet de « *la montée en puissance des institutions politiques supra et infranationales* ». Néanmoins, contrairement à d'autres pays européens, l'Etat français ne partage pas son pouvoir normatif avec les entités politiques infranationales. En effet, la décentralisation n'a pas vraiment affecté ce pouvoir de l'Etat. De plus, ce dernier conserve la compétence « suprême », celle de définir quelles sont les compétences des autres institutions publiques. Ainsi, les collectivités territoriales disposent uniquement de compétences de mise en œuvre sur leur territoire, elle-même encadrée par les normes nationales.

B. Un Etat qui se désengage progressivement

Paradoxalement, si l'Etat garde un fort contrôle sur la politique du logement, on constate ces dernières années qu'il se désengage progressivement. Ce désengagement a d'ailleurs fait l'objet d'un PFE au cours de l'année universitaire 2012-2013 : « *Les stratégies locales pour la production de logements sociaux dans des marchés différenciés : comparaison de trois cas d'études Saint-Etienne Métropole, Tours plus et Pays d'Aix* »²⁷, par Brice LEHOUX. Quelques éléments, déjà mis en évidence dans ce projet de recherche seront repris dans cette partie.

1. Un désengagement financier...

Face à la crise économique, le désengagement de l'Etat est d'abord financier. Une diminution des financements pour la construction est notable dès 1977, année de la réforme « Barre » qui réoriente les politiques du logement vers les aides à la personne. Ainsi, les aides à la pierre passent, elles, de 43 milliards de francs en 1978 à 28 milliards en 1993²⁸. Le projet de loi de finances pour 2011 montre une baisse des crédits du programme 135, constitués à 90% des aides à la pierre²⁹. L'évolution de ces crédits sur la période 2011-2013 illustre parfaitement le désengagement de l'Etat.

Evolution des crédits du programme 135 (en millions d'euros)

	2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 135 – Développement et amélioration de l'offre de logement	558,4	518,4	538,7	458,7	496,9	386,9

AE : Autorisations d'engagement, CP : Crédits de paiement

Source : Site du Sénat, rapport législatif sur le projet de loi de finances pour 2011 « Ville et logement »

²⁶ Les politiques intercommunales, entre coopération, coordination et compétition. *La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre*. Renaud Epstein avec la collaboration de Thomas Kirsbaum et Hélène Macaire, Septembre 2011.

²⁷ Ce PFE s'appuie lui-même sur certains éléments du PFE de Clara Kalpakdjian, effectué au cours de l'année universitaire 2010-2011 : « Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat »

²⁸ Site du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Dossier thématique « Logement et hébergement », dates clés et principaux textes : <http://www.cnle.gouv.fr/Dates-cles-de-1894-a-1982.html>

²⁹ Site du Sénat, « Projet de loi de finances pour 2011 : Ville et logement » : <http://www.senat.fr/rap/a10-115-7/a10-115-78.html>

En ce qui concerne le projet de loi de finances pour 2014, si comme on peut le voir sur le tableau suivant, on note une augmentation globale des crédits des programmes relatifs au logement, les crédits du programme 135 sont eux toujours nettement en baisse.

Evolution en 2014 des crédits des programmes « logement » de la mission « égalité des territoires, logement et ville » (en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2013	PLF 2014	Evolution	LFI 2013	PLF 2014	Evolution
Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 223,4	1 313,3	+7,3%	1 223,4	1 313,3	+7,3%
Programme 109 « Aide à l'accès au logement »	4 892,9	5 065,7	+3,5%	4 892,9	5 065,7	+3,5%
Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »	626,9	579,9	-7,5%	561,8	406,9	-27,6%
Programme 147 « Politique de la ville »	503,6	492,7	-2,2%	503,7	481,4	-4,4%
Programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville »	816,1	804,6	-1,4%	816,1	804,6	-1,4%
Total des programmes « Logement » (177, 109, 135 et 337)	7 559,4	7 763,5	+2,7%	7 494,3	7 590,4	+1,3%
Total de la mission	8 063,0	8256,2	+2,4%	7 998,0	8 071,8%	+0,9%

Source : Site du Sénat, rapport législatif sur le projet de loi de finances pour 2014 « Egalité des territoires, logement et ville »

Cette diminution des crédits du programme 135 illustre la débudgétisation des aides à la pierre, elle vise selon le Gouvernement, à « *contribuer à l'effort de redressement des finances publiques* »³⁰.

L'effort de l'Etat est désormais axé principalement sur les aides à la personne et les dispositifs d'avantages fiscaux. D'après les calculs de Julie Pollard³¹, les aides à la pierre ne représentaient qu'un cinquième du budget consacré au logement par l'Etat alors qu'elles en représentaient la moitié en 1984. La proportion des aides à la personne est, elle, passée d'un tiers à la moitié et celle des aides fiscales a doublé. En favorisant ces formes d'aides, l'Etat réduit l'autonomie des collectivités puisque ces dernières n'ont pas de prise sur celles-ci, contrairement aux aides directes à la production, dont elles regrettent la diminution. Ce désengagement de l'Etat oblige les collectivités locales à revoir leur organisation et à mettre en place de nouvelles stratégies afin de pallier à cette diminution des financements. De plus, au cours des cinq dernières années, on observe une hausse des coûts de production du logement locatif social. En 2007, une étude de

³⁰ Rapport législatif sur le projet de loi de finances 2014 : Egalité des territoires, logement et ville. Site du Sénat. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/a13-157-8/a13-157-82.html>

³¹ Pollard J. (2011) « L'action publique par les niches fiscales. L'exemple du secteur du logement » in Bezes P., Siné A.(dir.)

Gouverner (par) les finances publiques, Paris : Presses de Sciences Po.

l'AdCF et l'ACUF montre par exemple que le coût d'un logement PLUS a augmenté de 41%³². L'étude montre que la compensation de cette augmentation s'est faite par un apport de fonds propres de la part des collectivités locales et des organismes HLM. Ainsi, sur la période étudiée, le poids des subventions de l'État a reculé de 5 points, alors que celui des collectivités locales et des bailleurs sociaux a lui augmenté de 3 points. Plus l'Etat diminue ces aides, plus il incite les collectivités à s'investir et à dépenser davantage pour servir la politique de l'habitat. Ainsi par exemple, l'implication financière des collectivités locales est un des critères d'appréciation des dossiers par l'ANRU. Globalement, cette incitation au cofinancement local des politiques nationales du logement est de plus en plus notable.

Toutefois l'ensemble des collectivités locales ne sont pas impactées de la même manière, les situations étant très différentes selon les territoires. De plus, depuis le début des années 2000, on note une tendance à la territorialisation des aides à la pierre. Leur montant étant moins élevé, le Gouvernement a fait le choix de les recentrer sur les territoires où les besoins sont les plus importants. L'accent est donc mis sur les zones tendues, où l'offre en logement est insuffisante, alors que les territoires n'appartenant pas à ces zones voient leurs dotations décliner. Deux zonages servent ainsi de référence à l'orientation géographique des aides à la pierre : le zonage « locatif social » et le zonage « Scellier »³³. Ces zonages et leur coexistence sont vivement critiqués par plusieurs acteurs, et notamment par la Cour des comptes. Cette dernière déclare que le zonage Scellier « *n'est pas adapté aux enjeux du logement social* », elle dénonce « *des sources d'information disponibles pour mesurer la tension, nombreuses mais dispersées, non exhaustives et souvent peu fiables* » et pointe des écarts constatés dans certaines régions entre les deux zonages³⁴. Si la loi de finances pour 2012 a mis fin au dispositif d'aide à l'investissement locatif Scellier et que celui a été remplacé, depuis janvier 2013 par le dispositif issu de la loi « Duflot 1 », la délimitation des zones n'a, elle, pas été modifiée. Enfin, d'autres acteurs ne remettent pas particulièrement en cause le zonage mais plutôt l'approche globale de l'Etat. Ainsi, pour l'AdCF³⁵ cette territorialisation des aides à la pierre ne permet pas de résoudre les problèmes, au contraire, elle les entretiendrait : « *si l'on continue de faire porter l'effort principal – et les financements - sur les zones les plus tendues, on accentue les tensions. [...] là où se concentrent les problèmes, on concentre les efforts, attirant du même coup davantage de demandes. En d'autres termes, on court toujours après la tension au risque même de l'alimenter...* ».

2. ... et institutionnel

Si l'Etat continue de « piloter » la politique du logement, il s'en désengage pourtant institutionnellement. Depuis plusieurs années on assiste à un mouvement de territorialisation des politiques de l'habitat, visant une redistribution plus efficace. Selon Daniel Behar, professeur à l'institut d'Urbanisme de Paris, la politique du logement est, comme beaucoup d'autres politiques à dimension redistributive, « *impuissante à « tenir » logique de performance et logique d'égalité* »³⁶. Face à une grande diversité des territoires, cette territorialisation permettrait d'apprécier plus précisément leurs besoins afin de mieux adapter les dispositifs publics par rapport aux réalités locales. En effet, si des principes généraux sont définis au niveau national, les réponses, elles, ne doivent pas être uniformes sur l'ensemble du territoire, il est donc essentiel que soit prise en compte la diversité de celui-ci. Cette territorialisation permet également une meilleure transversalité entre les différents acteurs du logement. En établissant conjointement le diagnostic des besoins des territoires, les différents acteurs (services de l'Etat, collectivités locales, bailleurs sociaux...) apprennent à mieux se connaître, et agissent ainsi plus efficacement.

³² Le coût moyen unitaire est passé de de 88 000 euros/logement en 2001 à 124 000 euros/ logement en 2006

³³ Cf Annexe 1

³⁴ Rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes « Le logement social : les priorités géographiques »

³⁵ Dossier Politiques locales de l'habitat. Cahier détachable du mensuel Intercommunalités n°133 édité par l'AdCF, avril 2009.

³⁶ Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation. N°45 – mai 2000, « Habitat : pour une politisation de l'action publique territoriale », Daniel BEHAR

Ainsi on assiste à un transfert progressif de compétences vers les collectivités territoriales. C'est le cas de la première loi de décentralisation³⁷ qui offre la possibilité aux communes, départements et régions de définir leurs priorités d'actions en matière d'habitat (communes et EPCI les définissent à travers un Programme Local de l'Habitat (PLH) créée par cette même loi). Elle confie également aux communes la responsabilité de la planification urbaine et du logement social. Celles-ci disposent alors d'une liberté de décision et de conception dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, dans la conformité des règles nationales. Les régions ne se sont vues confier aucune compétence obligatoire en matière de logement mais la plupart d'entre elles interviennent sur les financements, en soutien des collectivités locales. La loi Besson de 1990³⁸, crée, elle, le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) et prévoit dans le même temps sa cogestion par l'Etat et le département. Plusieurs textes ont également constitué l'Acte II de la décentralisation, continuant d'étendre les responsabilités des collectivités. La loi relative aux libertés et responsabilités locales, dont il est question dans ce rapport, en est la dernière étape, elle continue d'illustrer le désengagement de l'Etat, celui-ci laissant la responsabilité de la gestion des aides à la pierre aux intercommunalités et aux départements. Enfin, le processus de décentralisation se poursuit avec l'Acte III de la décentralisation, découpé en trois textes, qui a été présenté au Conseil des Ministres le 10 avril 2013. Le premier volet, la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles³⁹ a été adopté le 19 décembre 2013. Cette loi prévoit une clarification des compétences des différents niveaux de collectivité et une modernisation de l'organisation de l'action publique, visant une meilleure coordination des politiques conduites par les différents acteurs dans le domaine de l'habitat. Elle crée également un nouveau statut d'intercommunalité, la métropole⁴⁰, laquelle bénéficie de compétences plus importantes en matière de logement et d'habitat, notamment concernant l'amélioration du parc existant, de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre.

Le désengagement de l'Etat se traduit également par une réduction des ressources techniques, politiques et juridiques de ses services déconcentrés, ce qui, parallèlement à un transfert de compétences, apparaît comme clairement paradoxal, ces services devant accompagner les collectivités dans l'apprentissage de leurs nouveaux rôles. A la fin des années 1990 les DDE comptaient 78 000 agents, soit 80% des effectifs du ministère de l'équipement. Ce ministère devient en 2007 le ministère de l'écologie, du développement durable des transports et du logement et se restructure autour de 11 directions interdépartementales n'employant plus que 8 500 agents⁴¹. La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE)⁴² a divisé les politiques d'aménagement et du logement en deux : l'urbanisme, le développement de l'offre en logement, les relations avec les organismes HLM et la rénovation du parc de logement relèvent des Directions Du Territoire (DDT) alors que la demande de logement et les relations avec les demandeurs relèvent des Directions de la Cohésion Sociale (DDCS). Dans son rapport Renaud Epstein note même que, sur

³⁷ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, complétée par la Loi n°83-663 du 22 juillet 1983. Textes disponibles sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320197&dateTexte> et <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320195&dateTexte=20130211>

³⁸ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Texte disponible sur : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000159413>

³⁹ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, texte disponible sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&dateTexte&categorieLien=id>

⁴⁰ Les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de 650 000 habitants sont automatiquement transformées, par décret, en métropole. Trois EPCI obtiennent ce statut particulier, sont ainsi créés : la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence. D'autres EPCI peuvent également obtenir le statut de métropole à leur demande (conditions à l'article 43 du chapitre IV de la loi).

⁴¹ Les politiques intercommunales, entre coopération, coordination et compétition. La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre. Renaud Epstein avec la collaboration de Thomas Kirsbaum et Hélène Macaire. Septembre 2011

⁴² Réforme engagée à partir de 2007. Charte de gestion des directions départementales interministérielles, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, 5 janvier 2010, disponible sur : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors_collections/charte_gestion_RH_DDI.pdf

les agglomérations étudiées, « *les DDT ont quasiment disparu du système d'acteurs en charge des politiques d'aménagement et du logement* »⁴³. Il semble que les relations entre les EPCI et les DDT ou les DREAL, qui les ont accompagnés dans leur montée en puissance, soient désormais presque inexistantes. Toutefois, si l'Etat local n'apparaît plus comme un partenaire majeur des intercommunalités, il n'a pas complètement disparu et sa place varie fortement selon les territoires. Si pour certains les services déconcentrés ont disparu des politiques menées, ils restent actifs pour d'autres dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat. Dans son rapport Renaud Epstein⁴⁴ note que la présence de l'Etat local dans les politiques diminue surtout dans les territoires urbains, pour se concentrer sur les territoires plus petits et plus ruraux, qui disposent de moins de ressources techniques et humaines. L'AdCF regrette que l'Etat se désengage ainsi au niveau local car il est pour elle essentiel que celui-ci accompagne les collectivités afin d'améliorer leur expertise et leurs compétences.

⁴³ Les politiques intercommunales, entre coopération, coordination et compétition. La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre. Renaud Epstein avec la collaboration de Thomas Kirszbaum et Hélène Macaire. Septembre 2011.

⁴⁴ Les politiques intercommunales, entre coopération, coordination et compétition. La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre. Renaud Epstein avec la collaboration de Thomas Kirszbaum et Hélène Macaire. Septembre 2011.

II. La montée en puissance de l'intercommunalité

Comme vu précédemment, l'Etat, garant de l'équilibre et de la solidarité nationale, garde un important contrôle sur la politique du logement. Il partage toutefois sa mise en œuvre avec les collectivités locales qui ont vu leurs responsabilités augmenter au fil des réformes. Les politiques locales de l'habitat mobilisent ainsi divers acteurs à des échelles différentes. Les régions participent notamment avec l'Etat aux actions de renouvellement urbain. Les conseils généraux sont, eux, chargés de la mise en place du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALP) alors que les communes et/ou EPCI peuvent, elles, mettre en place à leur échelle un Programme Local de l'Habitat (PLH)⁴⁵. Au-delà des acteurs publics, différents acteurs sont également impliqués dans les politiques du logement et participent à la construction de logements sociaux. Parmi eux, les entreprises publiques locales (EPL), réunissant les SEM, elles prennent part aux actions liées au renouvellement urbain et construisent des logements locatifs sociaux ou en accession à la propriété. Néanmoins, les acteurs principaux de ce mouvement sont les organismes HLM, représentés par l'Union Sociale pour l'Habitat. Créée en 1929, l'USH⁴⁶ regroupe actuellement 755 organismes HLM qui détiennent 4,3 millions de logements⁴⁷. Partenaires et interlocuteurs importants des élus et des services déconcentrés de l'Etat, les organismes HLM sont en effet des acteurs essentiels des politiques locales de l'habitat. Enfin, la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) est un acteur indispensable du financement du logement social et de la politique de la ville, elle accorde des prêts à long terme aux organismes HLM ainsi qu'aux collectivités.

Parmi l'ensemble de ces acteurs les politiques locales de l'habitat reposent principalement sur des relations entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de logement social. Mais selon Jean Claude Driant⁴⁸, il s'agit en réalité trop souvent d'une « *triple relation bilatérale* », c'est-à-dire que parmi ces trois acteurs principaux, les relations se font deux-à-deux. Les organismes HLM souhaitent que la délégation des aides à la pierre transforme ces binômes en une vraie relation triangulaire. Etablir une réelle relation entre les trois partenaires majeurs que sont l'Etat, les délégataires et les organismes de logement social apparaît effectivement favorable pour la mise en œuvre des politiques locales du logement.

Le morcellement des politiques et des compétences pose des problèmes de connaissance des territoires et des besoins de la population, ce qui rend difficile la mise en place de politiques appropriées. Les interlocuteurs et acteurs se multipliant, le financement d'une opération peut mobiliser à la fois la région, le département, une intercommunalité et une commune, ce qui complexifie son montage. Une simplification est nécessaire et pour cela la définition d'un « chef de file » s'avère indispensable. Pouvant exercer une compétence sur l'offre et la demande de logement, l'intercommunalité est apparue comme l'échelon capable de tenir ce rôle.

⁴⁵ L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour toutes les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

⁴⁶ L'USH regroupe cinq fédérations d'organismes HLM : la Fédération Nationale des Offices Publics de l'Habitat (OPH), la Fédération Nationale des Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH), la Fédération Nationale des Sociétés coopératives HLM, le réseau Provicis et la Fédération Nationale des Associations Régionales (FNAR)

⁴⁷ Site de l'Union Sociale pour l'Habitat, <http://www.union-habitat.org/l-union-sociale-pour-l-habitat/qui-sommes-nous>

⁴⁸ Union Sociale pour l'Habitat. Délégation des aides à la pierre, Regards croisés des acteurs de l'habitat. Jean Claude Driant, juin 2007

A. L'échelon désigné comme « chef de file » de la politique de l'habitat

Face au rôle imprécis des acteurs locaux et à un Etat dont la place évolue, le mouvement HLM⁴⁹ prône l'émergence sur tous les territoires d'une collectivité chef de file des politiques de l'habitat. Cette collectivité serait responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat et aurait un rôle central de coordination de l'ensemble des acteurs autour d'objectifs et de programmation d'actions définis en commun. Selon l'AdCF⁵⁰, « *La plupart du temps, l'échelon territorial de référence pour la mise en œuvre de la politique du logement est l'intercommunalité, que ce soit la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine. C'est à cette échelle, pertinente, que l'on peut travailler pour développer une offre diversifiée de logements et garantir la mixité sociale* ». Les communautés constituent effectivement une échelle d'intervention souvent proche des bassins d'habitat⁵¹, suffisamment étendue pour prendre en compte l'ensemble des problématiques ainsi que les spécificités locales. C'est à cette échelle que se concentre l'essentiel des enjeux. Au 1^{er} janvier 2010, 89% de la population et près de 95% des communes appartenaient à un EPCI⁵².

Ce chef de file doit disposer de responsabilités étendues sur l'ensemble de la politique de l'habitat et de leviers nécessaires à leur mise en œuvre, notamment des outils financiers permettant d'avoir les moyens de sa politique. Aussi, apparaissant comme le meilleur niveau pour allier efficacité et équité, l'intercommunalité, a vu sa place croître dans la définition et la mise en œuvre des politiques du logement, au fil des réformes de ces dernières années. Si les compétences des intercommunalités ont commencé à être posées par les premières lois de décentralisation, plusieurs textes législatifs ont depuis accéléré ce processus en les dotant de nouvelles compétences. Nous évoquons certains d'entre eux ci-après.

En 1999, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement⁵³, confie aux CU et aux CA une compétence obligatoire en matière d'équilibre social et de l'habitat. Elle rend également obligatoire l'élaboration d'un PLH pour ces communautés. Si les premiers PLH étaient souvent de simples supports de négociation des subventions de l'Etat, plusieurs lois sont venues le renforcer. En 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) renforce la portée juridique de ce document et instaure une meilleure cohérence entre celui-ci et les autres documents d'urbanisme (les PLU et les SCOT qui remplacent respectivement les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme). En 2006 et 2009, la loi portant engagement national pour le logement (ENL)⁵⁴ et la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions (MOLLE)⁵⁵ étend l'obligation de réaliser un PLH à certaines communautés de communes et renforce l'opérationnalité de ce document (diagnostic renforcé, programme d'actions détaillé indiquant le nombre et le type de logements à réaliser, décliné par commune ainsi qu'un calendrier prévisionnel pour la réalisation

⁴⁹ Le mouvement HLM et la territorialisation des politiques de l'habitat. Fiche de l'USH, disponible sur <http://www.union-habitat.org/sites/default/files/Fiche%20%20-%20Le%20Mouvement%20Hlm%20et%20la%20territorialisation%20des%20politiques%20de%20l'habitat%20-%2020150113.pdf>

⁵⁰ Dossier Politiques locales de l'habitat. Cahier détachable du mensuel Intercommunalités n°133 (avril 2009) édité par l'AdCF

⁵¹ « *Un bassin d'habitat est formé de l'ensemble des parties du territoire où habitat la grande majorité des ménages dont l'un des membres travaille dans un pôle d'emploi. Les marchés des terrains se forment à l'échelle de l'ensemble de chaque bassin d'habitat puisqu'en choisissant un lieu de résidence, chaque ménage peut, par hypothèse, comparer les avantages et les inconvénients de n'importe quelle localisation à l'intérieur du bassin d'habitat* ». Source : études foncières de l'ADEF n°136, Joseph Comby

⁵² Chiffres DGCL, Bulletins d'Informations Statistiques de Mars 2010

⁵³ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Texte disponible sur : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397>

⁵⁴ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006. Texte disponible sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000238980>

⁵⁵ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009. Texte disponible sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020438861&categorieLien=id>

des logements...). L'articulation entre les Programmes locaux de l'habitat (PLH) et les Plans locaux d'urbanisme est de nouveau améliorée. Si un plan local d'urbanisme est intercommunal, il a désormais valeur de programme local de l'habitat. Le PLH devient ainsi, au niveau local, l'outil principal de diagnostic, d'orientation et de programmation en matière d'habitat, il est « [...] *la colonne vertébrale d'une politique territoriale du logement efficace et cohérente* »⁵⁶.

Pour l'AdCF⁵⁷, l'affirmation progressive des intercommunalités dans le champ de l'urbanisme opérationnel et du droit des sols est nécessaire. L'association encourage ainsi la généralisation des PLU communautaires. D'après une enquête de l'AdCF conduite en 2007, un tiers des intercommunalités étaient pour une meilleure harmonisation et mise en cohérence des PLU de leurs communes membres. Et d'après un sondage effectué en 2009⁵⁸, 45% des présidents d'intercommunalités trouvaient pertinents que les EPCI de plus de 30 000 habitants se voient transférer cette compétence. Le 24 mars dernier, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur⁵⁹) est venue répondre à ces attentes en transférant le Plan Local d'Urbanisme à l'Intercommunalité (PLUI)⁶⁰. La mise en place d'un PLU communautaire permet ainsi aux intercommunalités de coordonner l'ensemble de politiques conduites sur leur territoire et de donner une identité globale à celui-ci, en évitant l'addition et la concurrence des projets des communes membres.

La loi MOLLE implique également les intercommunalités disposant d'un PLH dans l'élaboration des conventions d'utilité sociale, permettant aux bailleurs sociaux de définir avec l'Etat leur stratégie et d'en suivre l'application. Aussi, les récentes réformes des organismes HLM⁶¹ ont renforcé la place des collectivités locales dans leur actionnariat. Cela permet ainsi aux intercommunalités d'avoir un regard sur le fonctionnement de ces organismes et d'avoir un poids plus important dans la gouvernance de ces derniers, ce qui peut constituer un outil essentiel de la mise en œuvre de leur politique locale de l'habitat en matière de logement social.

C'est dans ce contexte législatif en constante évolution qu'en 2004 s'insère la loi relative aux libertés et responsabilités locales. En offrant aux intercommunalités un pouvoir de décision en matière d'affectation des aides publiques, la délégation des aides à la pierre s'inscrit comme une étape importante de la montée en puissance de cet échelon.

Ces lois, dont la liste n'est pas exhaustive ont donné de nouvelles marges de manœuvre aux intercommunalités, qui disposent désormais d'une meilleure capacité à coordonner leurs actions sur leurs territoires. L'implication des communautés dans le domaine de l'habitat ne cesse d'ailleurs de croître, autant en termes de budget consacré qu'en termes de domaines d'intervention. Selon une étude de l'AdCF et de l'Anil⁶², de 2005 à 2009 les communautés déclarent avoir consacré en moyenne 13,6 euros par habitant pour leurs actions en matière d'habitat. Ce chiffre varie néanmoins de façon importante en fonction des réalités locales et des capacités de financement des intercommunalités.

⁵⁶ Dossier Politiques locales de l'habitat. Cahier détachable du mensuel Intercommunalités n°133 (avril 2009) édité par l'AdCF

⁵⁷ Réponses de l'Assemblée des Communautés de France au questionnaire de la Cour des Comptes sur la délégation des aides à la pierre. 14 septembre 2010

⁵⁸ Enquête téléchargeable sur : <http://www.adcf.org/files/NoteAdCF-Enquete-Presidents-sept-2009.pdf>

⁵⁹ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014. Texte disponible sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028772256&dateTexte=&categorieLien=id>

⁶⁰ Excepté si au minimum 25% des communes représentant au moins 20% de la population s'opposent à ce transfert de compétences.

⁶¹ Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et Loi n° 2006-1615 du 18 décembre 2006 ratifiant l'ordonnance n° 2006-1048 du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété

⁶² Synthèse étude Anil-AdCF : Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi libertés et responsabilités locales. Formes d'intervention et budget. (France métropolitaine, période 2004-2009), janvier 2011. Béatrice Herbert, avec la collaboration de Claire Delpech.

La capacité des intercommunalités dépend effectivement des territoires et de leurs enjeux. Les actions des intercommunalités sont contraintes par les compromis entre maires, et l'exigence et ce consensus limite souvent le développement de leurs capacités politiques. En effet, les communes qui composent une intercommunalité n'ont pas toujours un discours commun sur le domaine. De plus, les communes possèdent encore des compétences importantes telles que le droit des sols, la délivrance des permis de construire ou l'attribution de logements sociaux.

Malgré l'adoption de différentes lois qui ont multiplié leurs responsabilités, l'autonomie des EPCI est loin d'être entière, car comme nous l'avons vu précédemment, l'Etat continue de piloter à distance leurs actions, ce qui constitue un frein au processus de décentralisation. Les intercommunalités ont notamment vu leur autonomie fiscale réduite depuis la réforme de la taxe professionnelle⁶³ et le gel des dotations de l'Etat⁶⁴ ne fait qu'accentuer cet effet.

B. La délégation des aides à la pierre : bilan actuel

Comme nous venons de le voir, les intercommunalités sont dotées de compétences obligatoires en matière d'habitat, et sont considérées comme les chefs de file dans ce domaine. La délégation des aides à la pierre a semble-t-il fini de leur donner une position centrale dans la production des politiques locales de l'habitat. Nous allons à présent nous pencher sur le bilan actuel de ce dispositif afin de voir combien d'intercommunalités s'en sont saisies et quel retour il en est fait. Ce bilan s'appuie essentiellement sur une étude de l'Anil et de l'AdCF (*Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi libertés et responsabilités locales. Formes d'intervention et budget. (France métropolitaine, période 2004-2009)*, janvier 2011. Béatrice Herbert, avec la collaboration de Claire Delpech) et sur un rapport du Sénat (*Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les délégations de compétences dans le domaine du logement (aides à la pierre et contingents préfectoraux)*, Philippe DALLIER, 1^{er} juin 2011).

1. Un bilan plutôt positif

Un succès quantitatif, notamment pendant les premières années de la mise en œuvre du dispositif

En 2005, 12 intercommunalités avaient déjà signé une convention de délégation. Le mouvement s'est ensuite accéléré, puisqu'un an plus tard, cinquante nouvelles conventions ont été signées par des intercommunalités (6 communautés urbaines, 41 communautés d'agglomération et 3 communautés de communes). Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du nombre de délégataires :

Evolution du nombre d'EPCI délégataires entre 2005 et 2011

	Nb d'EPCI délégataire
2005	12
2006	62
2007	73
2008	75

⁶³ Loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. Texte disponible sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021557902&categorieLien=id>

⁶⁴ L'article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques prévoit la stabilisation en 2013 puis la diminution en 2014 et en 2015 de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

2009	78
2010	78
2011	81

Source : ministère du logement. DHUP

On constate que le nombre de délégataires est globalement stabilisé depuis 2007. D'après le rapport du Sénat⁶⁵, la stagnation du nombre délégataire s'explique par la « saturation du potentiel » de délégataires. « Tous les EPCI confrontés à une problématique « logement » importante auraient, en effet, déjà saisi cette opportunité ». Le nombre des délégataires étant stable, il ne connaît plus que des « mouvements marginaux ». Ainsi en 2009 et en 2011, seuls trois autres EPCI sont entrés dans le système de délégation.

Dans certains cas, en l'absence d'un PLH, des conventions triennales ont été passées. Pour certaines, une reconduction exceptionnelle d'un an, a été autorisée par l'article 12 de la loi de finances rectificative n°2008-1443 du 30 décembre 2008, afin de permettre aux agglomérations concernées de finaliser leur PLH.

Enfin, concernant les refus, trois ont été émis en 2006 par les préfets de région, ils concernent le département de la Gironde, la Communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand et la communauté d'agglomération de Châtelleraut. Ces refus préfectoraux, sont, selon la loi, motivés, par une insuffisante prise en compte des objectifs nationaux⁶⁶.

Délégation des aides à la pierre, situation en 2013

	Nb de délégataires	En % du total
Communautés urbaines	14 sur 16	87,5
Communautés d'agglomération	66 sur 213	31
Communautés de communes	3 sur 2 223	0,13

Source : http://www.dguhc-logement.fr/conv/conventions/conv_liste_fr.php
et <http://www.adcf.org/institutions-et-pouvoirs-locaux/La-France-intercommunale-au-1er-janvier-2013-Les-evolutions-en-chiffres-1438.html>

Comme le fait apparaître le tableau ci-dessus, la délégation des aides à la pierre a principalement été utilisée par les communautés : Sur les 109 collectivités délégataires au 28 mai 2013⁶⁷, 80 sont des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération, contre 26 départements et 3 communautés de communes. Les communautés urbaines sont particulièrement impliquées puisque sur 16⁶⁸, 14 d'entre elles ont signées une convention de délégation et ce, entre 2005 et 2007⁶⁹. Pour ce qui est des communautés d'agglomération, près d'un tiers d'entre elles se sont saisies de cette compétence.

⁶⁵ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les délégations de compétences dans le domaine du logement (aides à la pierre et contingents préfectoraux), Philippe DALLIER Sénateur. Rapport n°570 enregistré à la présidence du Sénat le 1^{er} juin 2011

⁶⁶ Selon l'article L. 301-5-1

⁶⁷ Liste des délégations de compétence sur les aides au logement. Disponible sur : http://www.dguhc-logement.fr/conv/conventions/conv_liste_fr.php

⁶⁸ Plus précisément il s'agit de 15 communautés urbaines et une métropole, mais la seule métropole existante (Nice métropole) est ici englobée parmi les communautés urbaines

⁶⁹ Les deux seules à ne pas avoir signé sont Alençon et Le Creusot-Montceau-lès-mines

Répartition des EPCI selon la taille démographique et le type de communauté

Population	EPCI au 1 ^{er} janvier 2009			
	CA / SAN	CU	Délégataires	TOTAL
moins de 50 000 habitants	4 80%	1 20%	0 X	5 100%
de 50 000 à 99 999	101 97%	3 3%	30 29%	104 100%
de 100 000 à 299 999	59 190%	4 6%	31 49%	63 100%
de 300 000 à 799 999	8 62%	5 38%	9 69%	13 100%
plus de 1 000 000	0 X	3 100%	3 100%	3 100%

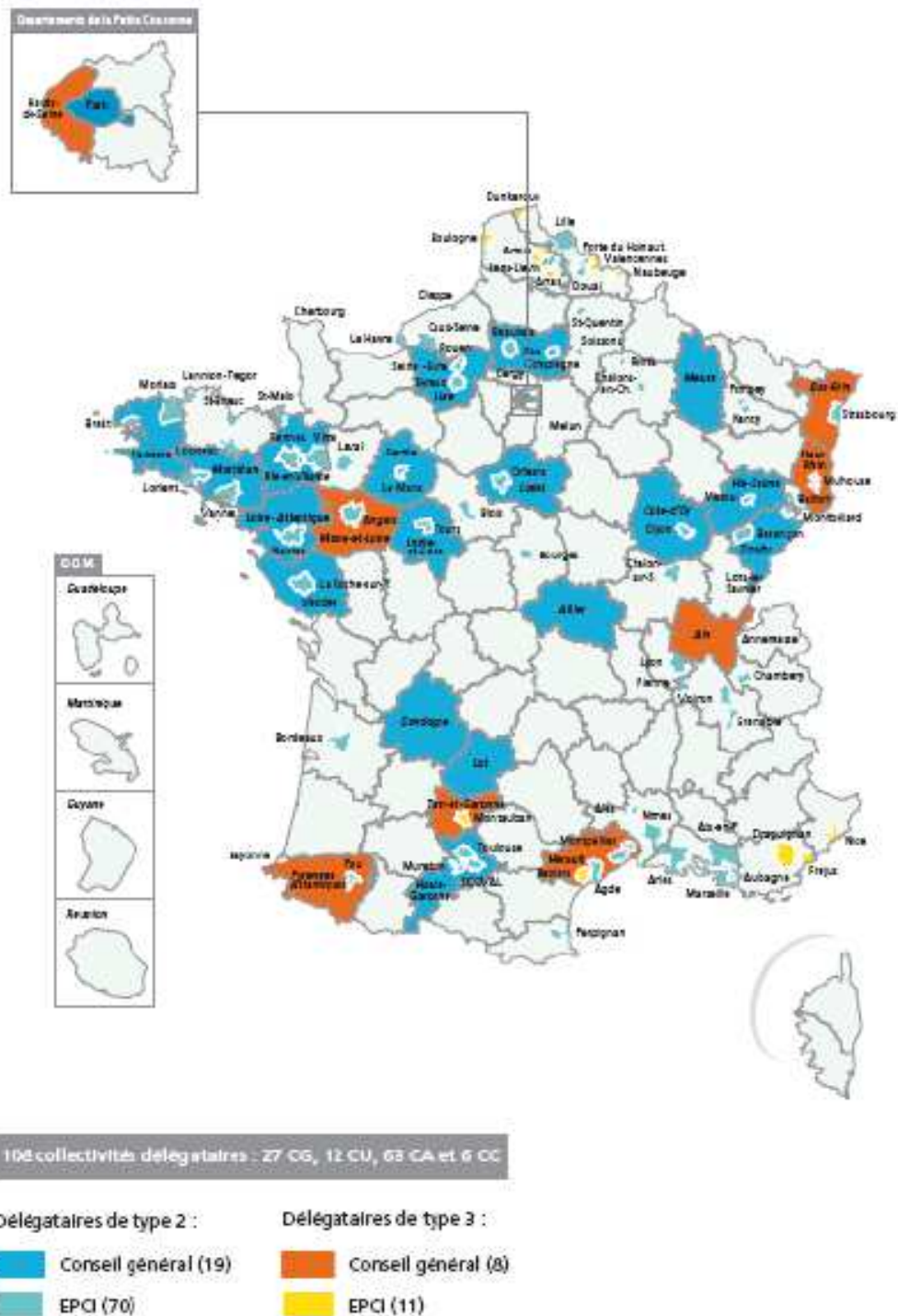
Source : DGCL, Bilan statistique 2009, Traitement ANIL

Si le seuil de 50 000 habitants⁷⁰ que prévoyait la version originale du projet de loi a disparu dans la version finale, on constate que dans les faits, très peu d'intercommunalités regroupant une population inférieure à ce seuil se sont saisies de délégation de compétence.

Enfin, la mise à disposition, prévue par la loi, des services de l'Etat pour l'instruction des dossiers a été utilisée par la majorité des délégataires, même pour les territoires qui disposaient déjà d'une bonne expérience des politiques locales de l'habitat. En 2011 les services de l'Etat et/ou de l'ANAH assuraient encore une grande majorité de l'instruction des dossiers de financement (pour près de 80 % des territoires délégataires).

⁷⁰ A l'origine, le projet de loi sur les responsabilités locales prévoyait que seuls les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants pouvaient envisager de prendre la délégation de compétence

En 2011, les délégations couvrent près de la moitié de la population métropolitaine⁷¹ et ce de façon hétérogène sur le territoire national.



Source ANAH

Les conseils généraux et EPCI délégataires des aides à la pierre au 1^{er} janvier 2011

Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les délégations de compétences dans le domaine du logement (aides à la pierre et contingents préfectoraux), Philippe DALLIER Sénateur. Rapport n°570 enregistré à la présidence du Sénat le 1^{er} juin 2011

⁷¹ Rapport public thématique de la Cours des Comptes « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements. Mai 2011

Une région est entièrement couverte par des délégataires, l'Alsace⁷². Au contraire, dans les régions Limousin, Poitou-Charentes et Corse aucune convention de délégation n'a été signée (en Auvergne, aucune convention n'a été signée par un EPCI, mais une l'a été par un département, l'Allier).

Région	Nombre de conventions de délégation signées par des EPCI
Ile-de-France	2
Alsace	2
Aquitaine	3
Auvergne	0
Bourgogne	2
Bretagne	12
Centre	4
Champagne-Ardenne	2
Franche-Comté	6 dont 1 non reconduite
Languedoc-Roussillon	6
Limousin	0
Lorraine	2
Midi-Pyrénées	4
Nord-Pas-de-Calais	10
Basse Normandie	1
Haute Normandie	6 dont 1 non reconduite
Pays de la Loire	6
Picardie	5
Poitou-Charentes	0
PACA	7
Rhône-Alpes	6 dont 1 non reconduite
Corse	0

Source : http://www.dguhc-logement.fr/conv/conventions/conv_liste_fr.php

En Ile de France, les conventions de délégation sont rares (deux communautés d'agglomération, celle de Melun et celle de Cergy-Pontoise et deux départements, celui de Paris et celui des Hauts-de-Seine). La situation particulière de la région semble permettre d'expliquer ce constat. En effet la progression de l'intercommunalité a été très lente en Ile-de-France.

Des territoires, souvent des zones rurales, mais également des conurbations⁷³, demeurent sous compétence directe de l'Etat (les départements de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et le nord de l'Essonne, les agglomérations d'Amiens, de Caen, Calais, Clermont-Ferrand, Limoges, Metz ou Toulon). Enfin, les concurrences entre communautés et départements qui pouvaient s'observer au début de la mise en œuvre du dispositif se sont progressivement atténuées. Si dans certains départements, la majorité des communautés d'agglomération se sont saisies de la délégation, laissant un territoire trop restreint pour intéresser le département, au contraire, dans les territoires plus ruraux, les départements ont au contraire été les seuls à se saisir de la délégation⁷⁴.

⁷² La Bretagne qui l'était également jusque fin 2010 ne l'est plus, le département des Côtes d'Armor n'ayant pas renouvelé sa convention

⁷³ Une conurbation est une agglomération formée par la réunion de plusieurs centres urbains initialement séparés par des espaces ruraux. Définition de l'INSEE

⁷⁴ C'est notamment le cas de l'Allier, du Lot, des Hautes- Pyrénées et de la Dordogne

Un lien entre tension du marché et prise de délégation

En utilisant sa propre classification des marchés⁷⁵, l'étude de l'ADIL et de l'AdCF⁷⁶ montre qu'il existe un lien entre la prise de délégation et la tension du marché immobilier et foncier.

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

Source : Synthèse étude Anil-AdCF : Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi libertés et responsabilités locales. Formes d'intervention et budget. (France métropolitaine, période 2004-2009), janvier 2011. Béatrice Herbert, avec la collaboration de Claire Delpech

Comme le montre le tableau ci-dessus, le taux de communautés déléataires (CU et CA) atteint 53 % pour les agglomérations de marchés tendus ou fluides, alors qu'il n'est que de 36% en marchés détendus.

Cette relation s'observe également en considérant le zonage Robien⁷⁷, comme le fait remarquer Pierre-Olivier Tracol dans son mémoire de fin d'étude.

Répartition des CU et CA selon le niveau de tension du marché local (zonage Robien)

	Nbre CU / CA	Population regroupée	% population métrop.	Pop. moyenne des EPCI	Déléataires	Taux délég.
Zone A ou A/BI	43	5 305 516	19%	123 384	5	12%
Zone BI	15	6 221 026	23%	414 735	12	80%
Zone BI/B2 ou BI/C ou BI/B2/C	32	6 088 634	22%	190 270	17	53%
B2	49	5 550 623	20%	113 278	26	53%
B2/C	31	2 947 644	11%	105 273	10	32%
C	21	1 200 459	4%	57 165	4	19%
Ensemble	191	27 313 902	100%	145 287	74	39%

Source : Insee, MEEDDM, Traitement ANIL

Source : Pierre-Olivier Tracol. Mémoire de fin d'études « Les politiques du logement des communautés urbaines et communautés d'agglomération depuis la loi Libertés et Responsabilités Locales », 2010

On constate en effet que 80% des intercommunalités situées en zones B1 sont déléataires⁷⁸, alors que la part des déléataires est moins importante pour les zones moins tendues.

⁷⁵ Cette classification, puisque utilisée dans la seconde partie de ce rapport, sera explicitée à ce moment-là.

⁷⁶ Synthèse étude Anil-AdCF : Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi libertés et responsabilités locales. Formes d'intervention et budget. (France métropolitaine, période 2004-2009), janvier 2011. Béatrice Herbert, avec la collaboration de Claire Delpech

⁷⁷ La zone A comprend Paris, la petite couronne et la deuxième couronne jusqu'aux limites de l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur (littoral Hyères-Menton), et le Genevois français ; la zone B1 comprend les agglomérations de plus de 250 000 habitants, la grande couronne autour de Paris, quelques agglomérations chères, le pourtour de la Côte d'Azur, DOM, Corse et îles ; la zone B2 comprend le reste de la zone B1 c'est-à-dire les autres agglomérations de plus de 50 000 habitants, les autres zones littorales ou frontalières chères, le reste de l'Île-de-France ; la zone C comprend le reste du territoire.

⁷⁸ CU de Bordeaux, Lyon, Toulouse, Marseille... CA d'Orléans, Rennes, Tours...

Si les motifs qui ont conduit les communautés à se saisir de cette compétence sont propres à chacune d'entre elles, on retrouve néanmoins des intentions communes. Ainsi, les intercommunalités ayant répondu aux questionnaires de l'ANIL⁷⁹ avançaient une volonté de s'affirmer comme de véritables chefs de file des politiques locales de l'habitat.

La plupart des communautés qui se sont engagées dans la délégation des aides à la pierre étaient déjà impliquées dans la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat et intervenaient de façon notable dans le domaine du logement. La prise de délégation a en effet particulièrement intéressées des intercommunalités, qui étaient aussi délégataires de compétences et entretenaient déjà des relations étroites avec les services déconcentrés de l'Etat. Ainsi, les communautés impliquées depuis longtemps dans le domaine de l'habitat, et qui en sont à leur 3ème ou 4ème génération de PLH⁸⁰ ont quasiment toutes signé une convention de délégation⁸¹. Leur expérience et la structuration de leur service habitat ont sans doute permis à ces communautés de se saisir plus rapidement de cette compétence. En revanche certains EPCI, ayant un intérêt plus récent pour les questions de l'habitat, disposent, eux, de peu de connaissances sur le domaine. Pour eux, cette prise de compétence a alors été l'occasion de déclencher l'élaboration d'une véritable politique de l'habitat.

Dans une étude menée par Michel Delafosse pour l'ADCF, l'AMGVF et la Caisse des dépôts à la fin de l'année 2005, Michel Delafosse résume cette hétérogénéité des situations en distinguant « trois niveaux de responsabilité »⁸² :

« -Celui de la « pleine responsabilité assumée par le nouveau pilote », qui s'illustre avec les agglomérations ayant déjà un passé important dans le domaine de l'habitat et pour lesquelles la délégation des aides ne constitue qu'une « reconnaissance officielle du rôle déjà joué par l'agglomération ».

- Celui d'une « nouvelle responsabilité appropriée par un pilote qui s'affirme », par laquelle une agglomération qui ne dispose pas d'une forte antériorité sur la question de l'habitat, profite des nouveaux outils pour s'y impliquer fortement, même si elle ne dispose pas encore de toutes les dimensions propres à un vrai pilotage d'agglomération : « manque d'outils suffisants, rapports difficiles avec la ville-centre, objectifs peu territorialisés... ».

- Celui des « responsabilités qui se cherchent » dans lesquelles la décision de demander la délégation a été prise rapidement et « avec un délai de négociation bref », sans que les acteurs principaux de la démarche (EPCI et services de l'Etat) en aient toujours pesé les conséquences. Il s'agit aussi parfois d'attitudes défensives à l'égard d'un conseil général »

La mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre a permis de révéler que si dans certaines EPCI, les politiques territoriales sont bien développées à cette échelle, il existe encore de nombreux territoires où l'urbanisme et la maîtrise foncière relèvent encore de la commune. Ainsi le rôle de coordination des EPCI est essentiel et la signature d'une convention de délégation témoigne de l'existence d'une intégration intercommunale⁸³. En effet, cette signature étant subordonnée à l'élaboration d'un PLH intercommunal, celui-ci suppose la réalisation d'un diagnostic du territoire et d'un programme d'action en matière d'habitat qui naissent d'une vision partagée par les

⁷⁹ Pierre-Olivier Tracol. Mémoire de fin d'études « Les politiques du logement des communautés urbaines et communautés d'agglomération depuis la loi Libertés et Responsabilités Locales », 2010

⁸⁰ Il s'agit de la plupart des grandes agglomérations telles que Grenoble, Lille, Lyon, Rennes, Strasbourg...

⁸¹ Pierre-Olivier Tracol. Mémoire de fin d'études « Les politiques du logement des communautés urbaines et communautés d'agglomération depuis la loi Libertés et Responsabilités Locales », 2010

⁸² La mise en œuvre de la décentralisation dans le domaine de l'habitat, ADCF, AMGVF, CDC, Delafosse Michel, 2006

⁸³ L'intégration intercommunale se définit comme l' « intensité de la coopération entre la structure intercommunale et les communes qui la composent ». Source : Les politiques intercommunales, entre coopération, coordination et compétition. La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre. Renaud Epstein avec la collaboration de Thomas Kirsbaum et Hélène Macaire. Septembre 2011.

communes membres. De plus, la candidature à la délégation impose une délibération du conseil communautaire, et donc l'unanimité des maires concernant cette prise de délégation par l'EPCI.

Des résultats globalement satisfaisants

Selon le rapport du Sénat, « *La réussite de la délégation se mesure au volume des crédits délégués et à la part qu'ils représentent dans le montant total des dotations budgétaires des aides à la pierre* ».

En 2006, selon un rapport d'Alain Gest⁸⁴, 43,6% de l'enveloppe nationale d'aides au parc privé et 42,7% de celle du parc public étaient délégués. En 2009, c'est plus de la moitié des crédits de l'enveloppe fongible (56%) qui était consommé par des délégataires⁸⁵, soit 66 443 logements financés sur les 119 842 financements accordés en 2010⁸⁶ (l'objectif fixé au niveau national était de 135 000 logements).

Part des crédits délégués pour le logement locatif social

(en millions d'euros et en % de l'ensemble des crédits)

	2006		2007		2008		2009		2010	
AE	209	45,3%	339	55,1%	383	54,9%	372	54,4%	369	57,2%
CP	43	10,1%	114	25,7%	173	35,7%	220	38,7%	300	53%

Part des crédits délégués pour le parc privé

(en millions d'euros et en % de l'ensemble des crédits)

	2006	2007	2008	2009	2010
Enveloppe notifiée aux délégataires	213,9	289,6	265	329,3	254,3
Part de l'enveloppe déléguée sur l'enveloppe totale	43 %	50 %	49 %	49 %	45 %

Source : commission des finances

Concernant la consommation des crédits, pour ce qui est du parc privé, l'ANAH estime qu'il n'y a pas de différence entre les territoires délégataires et ceux qui ne le sont pas. Le taux d'engagement des crédits est, pour les deux types de territoires, plutôt satisfaisant. Au total, les crédits ANAH sont consommés à hauteur de 97 % ou 98 %.

Le bilan pour la période 2005-2010 du nombre de logements (hors ANRU) sur l'ensemble territoires montre la progression du poids des territoires délégataires.

⁸⁴ Rapport d'information sur la mise en œuvre de loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Assemblée nationale, juin 2006

⁸⁵ Réponses de l'Assemblée des Communautés de France au questionnaire de la Cour des Comptes sur la délégation des aides à la pierre. 14 septembre 2010

⁸⁶ Auxquels s'ajoutent 30 000 logements financés en 2009 dans le cadre des programmes ANRU

Bilan global de la production de logement sur 2005-2010 (parc public)
(en nombre de logements hors hébergement)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hors délégation	57 055	51 199	43 779	46 707	52 089	55 395
Délégation	7 225	43 535	48 673	50 657	65 026	75 159
Total	64 280	94 734	92 472	97 364	117 115	130 554
% en délégation	11 %	46 %	53 %	52 %	56 %	58 %

Source : infocentre Sisal DHUP

Depuis 2005, année des premières conventions de délégation, le nombre de logements financés par les délégataires n'a cessé d'augmenter et depuis 2007, le nombre de logements financés en territoire délégataire est supérieur à celui des logements financés hors territoire de délégation.

Aussi, le bilan des premières conventions signées en 2005 est positif, puisque les objectifs affichés dans ces conventions ont dans la plupart des cas été atteints, et lorsque cela n'a pas été le cas, les résultats affichaient une amélioration par rapport à l'année précédente.

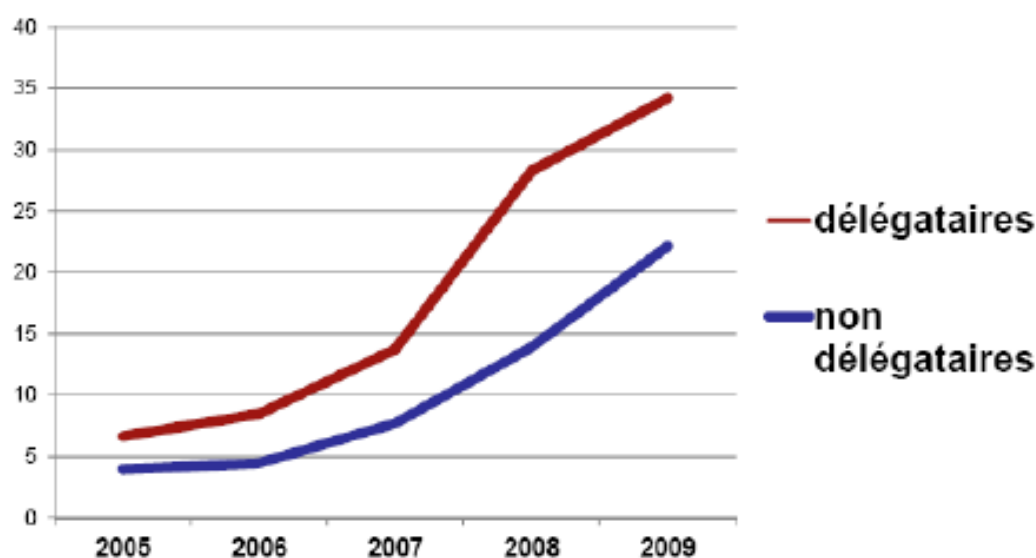
En termes d'objectifs de production de logements et de consommation des crédits disponibles, les résultats sont donc globalement satisfaisants dans les territoires délégataires. Néanmoins, ces résultats globaux ne permettent pourtant pas de tirer des conclusions quant à l'efficacité de la gestion en délégation de compétence. Une analyse montre, en effet que les territoires non délégataires n'ont pas de meilleurs ou de pires résultats que les délégataires. Selon les responsables de l'ANAH, « *il ne peut pas être considéré que la délégation permette d'une manière générale une meilleure consommation des crédits ou une économie budgétaire. Les territoires de délégation ne se distinguent pas par le niveau d'atteinte des objectifs* ». De plus les territoires délégataires étant pour la plupart caractérisés par un marché tendu, on ne peut affirmer que cette réussite soit due à la délégation. Le rapport du Sénat souligne d'ailleurs le manque d'étude comparative sur le sujet et note que « *les représentants de l'Etat et ceux de l'ANAH ont indiqué ne pas disposer de statistiques discriminant les territoires en fonction de leur mode de gestion* ». Il en est de même pour l'ANAH qui ne distingue pas les modes de gestion dans ces indicateurs nationaux de performance.

Une implication accrue des intercommunalités

La délégation des aides à la pierre a eu un effet de levier sur l'élaboration et la structuration des politiques locales de l'habitat. L'engagement de plus en plus marqué des intercommunalité se traduit par la création de services spécifiques, la mise en place de documents de programmation ainsi qu'un apport financier plus important.

Sur la période 2005-2009, l'implication financière des communautés dans le domaine du logement n'a cessé d'augmenter. Les communautés déclarent avoir consacré en moyenne 13,6 euros par habitant et par an pour leurs actions dans le domaine. Ce chiffre varie fortement en fonction des réalités locales et des capacités de financement des intercommunalités et une différence est notable entre délégataires et non délégataires, les premiers consacrant en moyenne 14,4 euros par habitant contre 6,6 euros par habitant pour les non délégataires.

Evolution du budget consacré au logement en euros par habitant (2005-2009)



Source : AdCF

Si l'apport des communautés est mis en perspective avec celui de l'Etat, on constate l'importance de l'effort de ces premières. Concernant le parc public, sur l'ensemble des intercommunalités interrogées et ayant répondu dans le cadre du mémoire de fin d'étude de Pierre-Olivier Tracol⁸⁷, près de la moitié (48%) consacrait un montant d'aides propres au moins égal au montant des aides étatiques. 4 intercommunalités allouaient même un montant d'aide propre 1,5 fois supérieur aux montants d'aide déléguée (le budget propre de la CU de Lille est presque 3 fois supérieur au budget délégué par l'Etat). Il est par ailleurs remarqué que l'effort des délégués est plus important dans les marchés très tendus.

La circulaire du 23 décembre 2004, relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement précisait d'ailleurs que « si l'existence d'une contribution propre de la communauté ou du département ne constitue pas une condition nécessaire à la signature d'une convention de délégation, elle est naturellement hautement souhaitable »⁸⁸.

D'après le Ministère du logement, sur l'ensemble du territoire, si on exclut l'Ile-de-France⁸⁹, la participation moyenne des collectivités locales est d'environ 10% du coût des opérations financées en PLUS ou PLAI, et l'aide apportée par les EPCI et les communes représente 40 à 60% des aides des collectivités locales, soit une moyenne de 3.000 à 4.000 euros. Selon Thierry Repentin « Ce n'est que grâce à la mise en commun des moyens des différentes collectivités - régions, départements, intercommunalités - que l'offre sociale peut voir le jour »⁹⁰.

Si aucun bilan portant sur les dépenses de fonctionnement et de personnel n'a été établi, il semble toutefois que, tout type de marché confondu, la délégation se soit toujours accompagnée

⁸⁷ Pierre-Olivier Tracol. Mémoire de fin d'études « Les politiques du logement des communautés urbaines et communautés d'agglomération depuis la loi Libertés et Responsabilités Locales », 2010

⁸⁸ Cette incitation ne se limite toutefois pas aux territoires en délégation, « L'incitation des collectivités territoriales, par l'Etat, à abonder les aides à la pierre de l'Etat, est une pratique qui existe pour le logement locatif social comme pour le logement locatif privé, l'ANAH majorant ses taux de subventions de 5 % au plus en cas de contribution d'une collectivité territoriale ». Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les délégations de compétences dans le domaine du logement (aides à la pierre et contingents préfectoraux), Philippe DALLIER Sénateur. Rapport n°570 enregistré à la présidence du Sénat le 1^{er} juin 2011

⁸⁹ En Ile-de-France, la participation de l'ensemble des collectivités locales représente 15 à 19% du coût des opérations financées en PLUS ou PLAI. La région ayant un rôle important, les EPCI et les communes n'apporte que 3 à 4% des opérations financées en PLAI.

⁹⁰ Discours de Thierry Repentin lors de la conférence de presse trimestrielle de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), juin 2010

d'un renforcement des effectifs du service habitat. L'ensemble des délégataires déclare que cette prise de délégation les a conduits à augmenter leur effectif d'au moins un salarié⁹¹. Seuls 20% des délégataires dispose d'un service qui compte moins de 3 postes à temps plein alors que ce chiffre est de 80% pour les non délégataires. Dans la grande majorité des cas, les équipes chargées de l'habitat se sont agrandies, leur taille moyenne étant désormais comprise entre 3 et 5 agents⁹². L'effectif des services de l'habitat varie toutefois fortement en fonction des intercommunalités et dépend de l'ancienneté de celles-ci dans le domaine. Si certaines CU (Lille, Nantes, Lyon...) ou CA (Rennes, Grenoble, Tours...) affichent des équipes nombreuses et un service bien structuré, la majorité des délégataires possèdent encore des équipes réduites, principalement dédiées à des tâches de programmation. Au-delà du PLH, qui conditionne la prise de délégation, des études préalables à la signature d'une convention de délégation ainsi que des études opérationnelles touchant surtout le parc privé, sont également réalisées par les EPCI. Enfin, la mise en place d'un observatoire, qui suit obligatoirement l'élaboration d'un PLH, se développe également, réalisé par les services de la communauté ou parfois confié à une Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL).

La délégation a également conduit les intercommunalité à élargir leurs champs d'intervention en matière d'habitat (Cet élargissement du champ d'intervention des intercommunalités se note également globalement chez les non délégataires même si celui-ci est moindre). Le champ d'intervention des délégataires ne se limite effectivement pas à celui des aides déléguées, ceux-ci agissant désormais dans des domaines où ils étaient, à la base, peu présents. C'est notamment le cas du domaine de l'action sociale et de celui du parc privé où le système d'aide étant plus complexe et les bénéficiaires plus nombreux, plusieurs communautés s'étaient peu engagées dans ce domaine, faute d'ingénierie adaptée.

La très grande majorité des communautés délégataires (90%) interviennent dans au moins six des huit domaines relatifs à l'habitat (parc locatif social, foncier, politique de la ville, réhabilitation du parc privé, publics spécifiques, ingénierie, études et observation, soutien aux agences d'urbanisme et autres associations), alors que ce n'est le cas que de 45% des non délégataires. L'intervention des non délégataires se révèle plus faible dans les domaines de la politique de la ville, de l'accession à la propriété ou des publics spécifiques, notamment dans les marchés tendus où l'action des communes est importante.

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

Source : Synthèse étude Anil-AdCF : Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi libertés et responsabilités locales. Formes d'intervention et budget. (France métropolitaine, période 2004-2009), janvier 2011. Béatrice Herbert, avec la collaboration de Claire Delpech

Le principal domaine d'intervention des CU et des CA est celui du parc locatif social, qui concentre plus de la moitié des budgets d'investissement. Concernant le parc privé, les trois quarts des communautés participent à la réhabilitation du parc privé. L'engagement en faveur des propriétaires est lui assez variable, les communautés délégataires étant plus investies que les non délégataires.

L'évolution des domaines d'intervention diffère selon les marchés. En marché tendu, les communautés agissent principalement sur le parc locatif social, avec un renforcement des objectifs quantitatifs. Elles renforcent leur stratégie foncière et développent leur partenariat avec les bailleurs

⁹¹ Dossier Politiques locales de l'habitat. Cahier détachable du mensuel Intercommunalités n°133 (avril 2009) édité par l'AdCF

⁹² Dossier Politiques locales de l'habitat. Cahier détachable du mensuel Intercommunalités n°133 (avril 2009) édité par l'AdCF

et vont vers un fichier commun de la demande en logement social. En marché fluide, les communautés délégataires privilégient, elles, le renforcement de leur partenariat avec l'ensemble des autres acteurs du logement. Enfin, en marché détendu, les communautés, pour la plupart engagées dans une politique de l'habitat depuis peu, s'attachent d'abord à l'approbation de leur PLH, la structuration du service habitat, et plus globalement la mise en place d'une véritable politique de l'habitat.

La quasi-totalité des conventions renouvelées

Les communautés interrogées⁹³ s'accorde sur un bilan globalement positif concernant la délégation des aides à la pierre. Pour de nombreuses intercommunalités, la délégation constitue un outil de gouvernance de la politique de l'habitat qui leur a donné une place centrale sur le sujet et leur a permis de construire ou d'améliorer leurs relations avec les autres acteurs, notamment les bailleurs sociaux. Parmi les points positifs de la délégation, les communautés de marchés tendus citent, « *l'accroissement de la production locative sociale, son orientation plus qualitative et la meilleure prise en compte par les communes, [...] des objectifs définis au plan communautaire* » ainsi que « *le renforcement des partenariats* », et, plus rarement, « *la mise en place d'un guichet unique pour l'affectation des subventions de l'Etat, de la région, de l'EPCI et des communes* ». Les communautés de marchés moyennement tendus, et plus encore celles de marchés tendus citent quant à elles tout d'abord la légitimité offerte par la délégation.

Les conventions sont actuellement dans une phase de renouvellement. Si quelques retraits sont envisagés, ils sont très peu nombreux et sont surtout le cas des départements (seules 2 communautés n'ont pas renouvelé leur convention⁹⁴, et une a été suspendue⁹⁵). Les délégataires ont en effet acquis un pouvoir auquel ils semblent ne pas vouloir renoncer. De plus, un retour en arrière serait difficilement gérable pour l'Etat auquel il apparaît complexe de reprendre la gestion des aides à la pierre sur les territoires où il les a déléguées. En effet, la réduction des moyens humains et techniques de l'Etat font qu'un retour vers la situation antérieure là où des délégations ont été mises en place, soit peu envisageable. Si la loi MOLLE rappelait que le renouvellement des conventions de délégation était soumis à l'appréciation des résultats par le représentant de l'Etat, l'absence de critères précis et les difficultés que représente un « retour en arrière » conduisent ainsi à une globale continuité. Ce point est d'ailleurs soulevé dans le rapport du Sénat où il est indiqué « *qu'un risque de rupture de l'instruction et du suivi des subventions « aide à la pierre » existe, si une convention avec un délégataire n'utilisant pas la mise à disposition n'était pas renouvelée à son terme (3 ou 6 ans) : la DDT concernée ne disposerait en effet plus des compétences nécessaires pour reprendre rapidement cette gestion.* ».

Les nouvelles candidatures sont quant à elles peu nombreuses. En effet, face au contexte actuel, les collectivités pouvant se porter délégataires semblent préférer attendre avant de s'engager. Enfin, comme nous l'avons vu précédemment, la délégation s'est quasi systématiquement accompagnée d'une mise à disposition des services de l'Etat pour l'instruction des dossiers. Toutefois, à l'occasion du renouvellement des conventions de délégation, il semble que l'Etat veuille inciter les communautés à prendre en charge l'instruction.

2. Malgré quelques insatisfactions

⁹³ Dossier Politiques locales de l'habitat. Cahier détachable du mensuel Intercommunalités n°133 (avril 2009) édité par l'AdCF

⁹⁴ C'est le cas de la CA d'Evreux et de celle de Vesoul. Source : http://www.dguhc-logement.fr/conv/conventions/conv_liste_fr.php

⁹⁵ C'est le cas de la CA du Pays Viennois.

Si le bilan s'avère plutôt positif, les collectivités délégataires s'accordent toutefois sur certaines inquiétudes et mécontentements concernant la mise en œuvre de la délégation. Ces motifs d'insatisfaction sont sensiblement les mêmes quel que soit le type de marché.

En premier lieu, on note la dénonciation des objectifs volontaristes et irréalistes de l'Etat, souvent inadaptés à ceux du PLH. Les communautés critiquent en effet le fait de s'être vu imposer des objectifs souvent éloignés des orientations de leur PLH. Plutôt que de s'appuyer sur les PLH existants et les besoins des territoires, les objectifs inscrits dans les conventions de délégation renvoient plutôt à une application uniforme des orientations nationales, souvent inadaptée aux réalités locales. Pour les services de l'Etat, les négociations des conventions semblent effectivement passer par une déclinaison locale des objectifs quantitatifs du plan de cohésion sociale. Pourtant, ces objectifs diffèrent quasi systématiquement - ils sont la plupart du temps supérieurs - de ceux des PLH, tant pour le parc public que pour le parc privé. De plus, la déclinaison locale du plan de cohésion sociale étant la référence, elle constitue la raison principale des refus de signature de certaines conventions par l'Etat⁹⁶. Lors des négociations avec l'Etat, plusieurs EPCI ont ainsi eu l'impression que seul l'objectif quantitatif importait et dénoncent de ce fait une marge de manœuvre limitée face aux politiques de l'Etat et une non prise en compte des enjeux locaux. Ainsi, si la loi du 13 août 2004 visait à ce que soient menées des politiques locales concertées et adaptées, on constate que dans la réalité il semble plutôt s'agir d'une mise en œuvre locale du plan de cohésion sociale. Si elles ont pourtant pour la plupart renouvelé leur convention de délégation, les communautés de marchés tendus sont les plus critiques à propos de la « rigidité » de l'Etat, et de la difficile « négociation » avec celui-ci. Les communautés souhaiteraient un réel partenariat avec l'Etat, fondé sur la négociation et la prise en compte de leur stratégie énoncée dans le PLH.

Si pour contourner ce décalage entre les objectifs de l'Etat et ceux de leur PLH, les communautés délégataires pouvaient profiter de la fongibilité⁹⁷ entre les enveloppes du parc privé et celles du parc social, celle-ci a été supprimée due au changement du mode de financement de l'ANAH⁹⁸. En effet, l'ANAH est désormais financée par le 1% logement⁹⁹ via l'Union Economique et Sociale du Logement (UESL)¹⁰⁰ et les aides à la pierre pour le parc public et le parc privé disposent donc de budgets distincts. Aussi, la fongibilité entre les crédits d'intervention du parc public et du parc privé prévue par la circulaire n° 2004-73 UC/IUH du 23 décembre 2004 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement n'est plus possible depuis 2009¹⁰¹.

Parmi les points négatifs pointés par les délégataires, on retrouve également la lourdeur administrative induite par la prise de délégation. Les intercommunalités délégataires critiquent en effet la multiplication des avenants et la nécessité de devoir transmettre l'instruction des dossiers à l'Etat. Elles dénoncent la complexité des aides et de leurs circuits de financement, notamment concernant ceux de l'ANAH, ainsi que la diversité des sources et des mécanismes de financement

⁹⁶ Ainsi, la délégation peut être refusée à cause d'objectifs figurant dans le PLH inférieurs à ceux de la déclinaison du PCS, ou, au contraire à cause de chiffre trop élevé par rapport au PCS.

⁹⁷ La fongibilité se définit comme la « Caractéristique des crédits dont la destination (action) ou la nature (titre) figurant lors de la présentation du programme peuvent être librement modifiées en gestion sous réserve de la couverture des dépenses obligatoires et du caractère soutenable dans la durée des choix de gestion. La fongibilité laisse donc la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses au sein d'un programme pour en optimiser la mise en œuvre ». Source : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/glossaire/lettre/ff/fongibilite-fongibilite-asymetrique-1.html?no_cache=1

⁹⁸ L'ANAH était auparavant financée par les crédits budgétaires de l'Etat. Les ressources du 1% logement ont ensuite remplacé les dotations de l'Etat. Cette modification du mode de financement témoigne un fois de plus du désengagement de l'Etat, ici vis-à-vis des agences chargées de la rénovation urbaine et de l'amélioration de l'habitat

⁹⁹ Le 1% logement représente la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)

¹⁰⁰ Circulaire C 2009-01 « Orientations pour la programmation 2009 de l'action et des crédits gérés par l'ANAH ». Disponible sur : http://www.dguhc-logement.fr/infolog/circprog/anh_circprog_2009-01.pdf

¹⁰¹ La fongibilité préexiste toutefois au sein d'un même parc, par exemple pour le parc public, entre les différentes natures de travaux. Elle permet ainsi aux collectivités d'orienter, en fonction des besoins, leurs interventions vers la production d'une offre nouvelle ou vers la réhabilitation du parc existant.

du logement social. Il s'avère qu'en termes d'efficacité de l'action publique la mise en place des circuits administratifs de délégation des aides à la pierre a eu un impact négatif, en complexifiant les procédures. Ceci s'explique par la coexistence de trois territoires de programmation (l'EPCI, le département et l'Etat).

Selon les communautés, la maîtrise du calendrier de dépôt des dossiers et de demande de financement pourrait être améliorée. D'après le rapport du Sénat, s'agissant de l'ANAH, les temps moyens de traitement d'un dossier d'aide auraient augmenté de trois jours pour le délégataire compte tenu des délais de transmission des dossiers. Dans plusieurs territoires la prise en main de la programmation par les EPCI a donc été l'occasion, de tenter de clarifier les procédures d'attribution des crédits. Ainsi certaines d'entre elles ont mis en place un « guichet unique » ou « comité des financeurs ».

Les conclusions basées sur les premières délégations ont conduit l'élaboration d'un nouveau modèle de convention-type, entré en vigueur depuis 2011. L'objectif est de simplifier la gestion et de mieux adapter les enveloppes de crédits mis à la disposition des délégataires aux besoins réels. Le principe est de fixer correctement le montant en fonction des stricts besoins identifiés annuellement et d'éviter ainsi que le délégataire ou que l'Etat n'ait à faire d'avances de trésorerie.

Avances de trésorerie perçues par les délégataires en 2009

Crédits de paiements susceptibles d'être versés selon le système actuel (y compris ajustements)	Crédits de paiement effectivement versés	Crédits de paiement consommés par les délégataires	Avance de trésorerie des délégataires
627,5 M€	557 M€	319 M€	238 M€

Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les délégations de compétences dans le domaine du logement (aides à la pierre et contingents préfectoraux), Philippe DALLIER Sénateur. Rapport n°570 enregistré à la présidence du Sénat le 1^{er} juin 2011.

Pour les délégations de compétence dont le montant d'engagement annuel prévu pour le parc public dépasse les 5 millions d'euros, la nouvelle convention renforce le compte-rendu d'utilisation des crédits de paiement en ajoutant la rédaction d'un compte-rendu supplémentaire des crédits utilisés au premier semestre. Les conditions d'exécution des conventions sont ainsi de plus en plus strictes. Si celles-ci visent à assurer une bonne gestion des crédits publics, elles s'avèrent néanmoins contraignantes pour les délégataires.

D'après une enquête menée en 2010¹⁰², les collectivités locales affichent un certain « désenchantement » par rapport à la délégation. Pour certains acteurs, en mettant en place la délégation des aides à la pierre l'Etat n'a fait que résoudre son propre problème : « *se désengager en misant sur la montée en régime budgétaire des collectivités délégataires ...* ». « *Bon nombre d'acteurs locaux pensaient que l'étape suivant la délégation était naturellement d'aller vers plus de décentralisation. Au lieu de cela, ils font le constat que les interventions de l'Etat sont à la fois plus nombreuses et plus tatillonnes.* » Si la mise à disposition, prévue par la loi, des services de l'Etat pour l'instruction des dossiers a été utilisée par la majorité des délégataires, ces derniers attendent également de l'Etat « *un accompagnement de la démarche, qui passe par une contribution en continu à la formation des agents des services qui conçoivent et conduisent les orientations des politiques locales de l'habitat* ». De plus, le désengagement financier de l'Etat soulevé précédemment, conduit les collectivités à s'interroger sur la pérennisation des aides financières. Les collectivités délégataires reprochent à l'Etat de ne pas tenir ses engagements pluriannuels, et de les conduire ainsi à engager plus de fonds propres que prévus dans la mise en œuvre des objectifs.

¹⁰² L'évolution des politiques locales de l'habitat et des coopérations entre les acteurs dans un contexte en plein renouvellement : enquête sur dix territoires » Rapport d'étude - 16 septembre 2010 - Réseau des acteurs de l'habitat

Afin de convaincre de nouveaux territoires de prendre cette délégation, l'Etat doit mettre en avant ce mode de gestion. Aussi, il semble nécessaire de donner plus de souplesse au dispositif dont plusieurs élus locaux dénoncent la rigidité. Dans le rapport du Sénat, il est suggéré un plus large choix pour les délégataires, en permettant par exemple une dissociation de la délégation entre parc public et parc privé. En effet, l'ANAH notait que « *beaucoup de collectivités ne seraient pas allées sur le privé s'il n'y avait pas eu la délégation globale* ». Aujourd'hui, à l'inverse, certaines collectivités peuvent vouloir agir sur le parc privé sans pour autant prendre à leur charge l'attribution de crédits du parc public locatif, notamment dans les zones détendues où les enjeux concernant le parc public sont faibles.

Conclusion et formulation des hypothèses

Comme nous avons pu le voir dans cette première partie, l'État cherche encore aujourd'hui, au nom de l'équité sociale et territoriale, à rester très présent dans les politiques du logement, notamment en termes de programmation et d'évaluation. Mais son attitude apparaît contradictoire, oscillant entre contrôle et désengagement, entre décentralisation et centralisation. D'un côté l'Etat diminue ses subventions, réorganise son administration territoriale en réduisant les effectifs de ses services déconcentrés et donne de plus en plus de responsabilités aux collectivités, et notamment aux intercommunalités. De l'autre, il continue de piloter la politique du logement en continuant de fixer ses propres orientations et en déclinant les objectifs nationaux, indépendamment des réalités locales.

Le processus de décentralisation engagé depuis plusieurs dizaines d'années a conduit à un éclatement des compétences en matière d'habitat entre plusieurs niveaux de collectivités. Face à ce morcellement, la désignation d'un chef de file s'avérait nécessaire. Suffisamment proche du territoire pour en connaître ses besoins et suffisamment large pour traiter l'ensemble de ses problématiques, l'intercommunalité est apparue comme le meilleur niveau. L'échelon a ainsi vu ses responsabilités s'étoffer aux cours des dernières années. Toutefois, les autres niveaux de collectivités conservent certains pouvoirs, notamment les communes. Il appartient alors aux EPCI de tenter de coordonner et de fédérer l'ensemble de leurs communes membres.

S'il se désengage financièrement, le Gouvernement attend une contribution renforcée des collectivités locales, et notamment les EPCI. Ceux-ci - malgré qu'ils fassent également face, ces dernières années, à une hausse des coûts de production du logement - s'investissent ainsi de plus en plus dans le domaine.

Le mouvement de retrait de l'Etat local est particulièrement notable dans le domaine d'aménagement et du logement. Pourtant, la montée en puissance des communautés s'est faite sous encadrement des services déconcentrés de l'Etat, ces derniers ayant aidé les intercommunalités dans l'apprentissage de leur nouveau rôle. Le retrait financier et institutionnel de l'Etat a obligé les EPCI à élaborer et conduire leurs politiques du logement de manière de plus en plus autonome. Les intercommunalités se sont ainsi progressivement dotées de services, de programmes et d'outils dans ce sens. Ces dernières années - et tout particulièrement depuis la loi Libertés et responsabilités Locales de 2004 qui leur a offert la possibilité de devenir délégataires des aides à la pierre - les communautés se sont de plus en plus impliquées dans la définition et dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat. Leur montée en puissance s'est en effet accompagnée d'un effort budgétaire accru et d'un élargissement de leurs compétences et de leurs actions dans le domaine de l'habitat. Ce domaine constitue, pour de nombreuses communautés, un élément essentiel qui s'inscrit plus largement dans une stratégie locale de développement urbain et social. Cette implication a d'ailleurs rendu possible l'émergence ou la confirmation de véritables politiques locales du logement capables de répondre aux enjeux du territoire et aux besoins de la population.

Toutefois, les intercommunalités affichent une certaine inquiétude face à l'évolution des moyens financiers attribués par l'Etat. De plus, la politique de l'habitat reste une compétence de l'Etat, et s'il appartient aux collectivités locales d'en orienter la mise en œuvre en fonction des spécificités de leur territoire, ceci n'est pas toujours aisé face aux objectifs de l'Etat. Comme nous l'avons vu, ceux-ci, prévalent en effet, souvent sur ceux des PLH, desquels ils s'éloignent par ailleurs, la plupart du temps.

La délégation des aides à la pierre a fini de donner aux EPCI une position centrale dans la production des politiques locales de l'habitat. Cette prise de délégation s'est faite de façon relativement hétérogène sur le territoire. Chez certains délégataires, elle est venue confirmer une implication ancienne et constitue une étape supplémentaire vers la mise en œuvre d'une véritable

politique de l'habitat, chez d'autres, elle est l'occasion de se lancer dans une politique de l'habitat qui reste à se développer.

Au regard des éléments mis en lumière dans la première partie, et en s'appuyant notamment sur le bilan qui a pu être fait de la délégation, nous allons ici émettre des hypothèses qui pourraient expliquer que certains EPCI ne se soient pas saisis de cette compétence.

Dans le bilan effectué sur la délégation, une relation entre tension du marché immobilier et prise de délégation a été mise en évidence. En effet, en zones tendues ou fluides, la part des délégataires est supérieure à 50% alors qu'elle n'est que de 36% en zones détendues. La délégation des aides à la pierre se révélant plus fréquente dans les communautés où le marché est tendu, cela nous permet de supposer que la situation du marché du logement a un impact sur la considération que les élus ont sur le sujet. Ainsi, sur les territoires où la programmation et les enjeux en logement sont faibles, nous pouvons présumer que les intercommunalités ne se portent pas délégataires car elles estiment que le marché ne le justifie pas, que les enjeux n'en valent tout simplement pas la peine. Nous pouvons dès lors émettre notre première hypothèse :

Hypothèse 1 : Les EPCI non délégataires ne sont pas confrontés à des enjeux importants en termes de logement.

La délégation touche toutefois des intercommunalités aux profils très diverses, la prise de délégation ne peut donc uniquement s'expliquer par le niveau de tension du marché. Chez les communautés délégataires, la prise de délégation s'est quasi-systématiquement traduite par une implication financière croissante, à la fois de façon directe avec le financement d'actions sur le parc public et le parc privé et de façon indirecte avec le développement de services. Or, la capacité financière et l'expertise des intercommunalités sont très variables selon les territoires. Par exemple, toutes ne possèdent pas un service en charge de la construction et de la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat. Nous pouvons alors supposer que certaines intercommunalités ne se sont pas saisies de la délégation des aides à la pierre car elles ne possèdent pas l'expertise et les moyens, financiers et humains, suffisants. Ainsi, la seconde hypothèse est la suivante :

Hypothèse 2 : Les EPCI non délégataires ne disposent pas de moyens et/ou de compétences suffisants.

Enfin, les communes, comme nous l'avons vu précédemment, conservent toutefois leurs pouvoirs et les délégataires doivent donc trouver un accord avec celles-ci. Les compétences des communautés n'ont en effectivement de sens que si l'intérêt communautaire est préalablement défini, en accord avec les communes membres. Mais si pour certaines intercommunalités il existe une vision commune autour de l'habitat, et que, leur PLH est donc porté par l'ensemble des communes qui la composent, il n'en est pas de même pour tous les territoires. La capacité politique des agglomérations dépend en effet de leur propre contexte, leur ancienneté et leur géographie. Aussi, nous pouvons supposer que certaines intercommunalités ne se sont portées délégataires car les communes membres ne s'accordent pas sur le sujet. Ainsi, nous formulons la dernière hypothèse :

Hypothèse 3 : Au sein des EPCI non délégataires, il n'existe pas de consensus politique sur la question.