



POLYTECH[®]
TOURS

Département Aménagement



Ecole d'ingénieurs
polytechnique
de l'université de Tours

CITERES
UMR 6173
*Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés*

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Projet de Fin d'Etudes

La délégation des aides à la pierre : pourquoi certains EPCI ne se sont-ils pas saisis de cette compétence ?



RENAUDET Audrey

2013-2014

Directeur de recherche
THOMAS Eric

La délégation des aides à la pierre : pourquoi certains EPCI ne se sont-ils pas saisis de cette compétence ?

Directeur de recherche:
THOMAS Eric

2013-2014

Auteur :
RENAUDET Audrey

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnels, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir-faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.

Je tiens tout d'abord à remercier l'ensemble des personnes qui m'ont apporté leur aide et ont ainsi contribué à la réalisation de ce projet de recherche.

Je remercie mon tuteur **Monsieur Éric THOMAS**, qui m'a encadré et accompagné tout au long de mon travail, ainsi que deux de mes professeurs, **Mesdames Catherine SAVOUREY et Mathilde GRALEPOIS** qui m'ont également guidé dans ma réflexion et initié au travail de recherche.

Je remercie également l'ensemble des acteurs interrogés dans le cadre de ce projet pour leur disponibilité, leur apport et leur considération pour mon travail :

- **M. DUMON**, Responsable du département Logement et Habitat à la DREAL de la région Centre
- **Mme MICHEL**, Chargée de la mise en œuvre de la politique de l'habitat à la communauté d'agglomération de Metz
- **M. PIATTI**, Directeur général de l'habitat, de la solidarité et du développement urbain à la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand
- **Mme ETIENNE**, Responsable de la politique de l'habitat à la communauté d'agglomération d'Annecy
- **M. PHILBERT**, Responsable du service habitat et logement à la communauté d'agglomération de Nevers
- **M. PILLORGER**, Responsable du pôle renouvellement et habitat à la communauté d'agglomération de Poitiers
- **Mme BOURDIN**, Responsable du service habitat à la communauté d'agglomération de Châteauroux
- **M. BECH**, Chef du service habitat et politique de la ville à la communauté d'agglomération de La Rochelle

Avertissement	4
Remerciements.....	6
Sommaire	8
Introduction.....	10
Mise en contexte.....	10
Problématique.....	14
Méthode.....	15
Partie 1 : Contexte de la politique du logement	17
I. L'Etat : entre contrôle et désengagement	17
A. Une politique du logement toujours largement sous responsabilité de l'Etat.....	17
B. Un Etat qui se désengage progressivement.....	19
II. La montée en puissance de l'intercommunalité	24
A. L'échelon désigné comme « chef de file » de la politique de l'habitat	25
B. La délégation des aides à la pierre : bilan actuel	27
Conclusion et formulation des hypothèses	42
Partie 2 : Territoire d'étude	44
I. Définition des critères.....	44
II. Territoires retenus	47
Partie 3 : Résultats	49
Conclusion générale.....	57
Annexes.....	60
Table des sigles et abréviations	62
Bibliographie.....	67

Mise en contexte

C'est au milieu du XIX^{ème} siècle, qu'émerge l'idée d'une possible intervention publique dans le domaine du logement. Face aux conditions d'hygiène et aux épidémies existantes à l'époque, les premières interventions de l'Etat tentent de lutter contre l'insalubrité des logements, la première est la loi du 13 avril 1850 qui vise à remédier aux très mauvaises conditions d'habitation. De 1894 à 1912 sont ensuite posés les fondements du système français du logement social, suite à une initiative privée. Mais le mouvement est stoppé par la première guerre mondiale qui engendra la destruction de près de 450 000 logements et vint ainsi aggraver la pénurie de logement qui touchait déjà la France. Face à cette pénurie, l'Etat intervient afin de relancer la production de logement, c'est ainsi, qu'en 1919 est créée l'aide à la pierre. De vastes programmes de construction seront lancés, mais leurs objectifs loin d'être atteints. La seconde guerre mondiale conduira à une nouvelle pénurie, plus de 400 000 logements étant détruits et plus d'un million et demi endommagés¹. Un investissement public massif est alors engagé pour construire du logement social et aider l'accession à la propriété. Entre les années 50 et 70 c'est l'aide à la pierre qui est utilisée, pouvant parfois représenter jusqu'à 60% du coût du logement². A partir de 1977, la réforme « Barre »³ déplace les interventions publiques vers l'aide à la personne, la pénurie de logement étant résorbée, le montant des aides à la pierre est lui, réduit.

Le terme d'aides à la pierre recouvre aujourd'hui l'ensemble des aides à la production, on y trouve aussi bien des moyens affectés à la construction neuve qu'aux travaux dans le parc existant : elles prennent les formes d'aides directes, d'avantages de taux et d'incitations fiscales.

Les aides directes se répartissent pour l'essentiel en trois filières :

- **Le financement direct de la production de logements sociaux.** Il concerne autant l'accroissement du parc que l'amélioration de l'existant et se fait par le biais de subventions de l'Etat proportionnelles au coût des opérations, éventuellement complétées par les collectivités territoriales, dont le taux dépend du type de logement financé, c'est-à-dire principalement des contreparties sociales auxquelles il donnera lieu (loyers et plafonds de ressources). A la fin des années 2000, trois produits financiers coexistent :
 - o Le prêt locatif à usage social (PLUS), produit central correspondant à la définition la plus traditionnelle du logement social
 - o Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), dont le taux de subvention est supérieur, pour produire des logements destinés à des ménages à revenus plus bas
 - o Le prêt locatif social (PLS), sans subvention, mais bénéficiant de la TVA à taux réduit et de prêts avantageux, permettant de produire des logements à loyers intermédiaires destinés à des ménages à revenus moyens

Cet ensemble de financements est souvent regroupé sous le terme technique d'« enveloppe fongible »

- **Les aides de l'ANAH.** Elles sont destinées à l'amélioration des logements appartenant à des propriétaires privés. Elles se répartissent entre les subventions aux propriétaires occupants, sous conditions de ressources assez rigoureuses, et celles destinées aux propriétaires bailleurs. Dans les deux cas, ces aides, généralement proportionnelles au montant des travaux engagés, peuvent être versées soit dans le parc diffus, soit dans le cadre d'opérations programmées à l'initiative des collectivités territoriales (les OPAH).
- **Les aides de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU).** Elles sont destinées au secteur du logement et relèvent de mécanismes financiers très proches de ceux de l'enveloppe

¹ Les politiques du logement en France, Jean-Claude Driant. La documentation française, 2009.

² Les aides publiques au logement en France, Lucie COUET. Septembre 2007. Disponible sur : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7292.html>

³ Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 « Maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement »

fongible. Elles se singularisent par le fait qu'elles contribuent de façon très importante au financement d'opérations de démolition/reconstruction.

Les prêts aidés fournissent quant à eux un avantage de taux à leur bénéficiaire. Ces avantages sont étroitement dépendants de la conjoncture financière, puisqu'ils se construisent sur l'écart entre un prêt aidé ou réglementé et ce qu'il en coûterait, pour le bénéficiaire, s'il avait recours aux prêts bancaires ordinaires. Pour l'essentiel, le champ des avantages de taux se réduit aujourd'hui à deux domaines : les prêts octroyés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements locatifs sociaux et le prêt à taux zéro (PTZ) de l'accession sociale.

Le secteur du logement social bénéficie également, pour financer ses opérations d'investissement, du recours exclusif à des lignes de crédit gérées par la Caisse des dépôts et consignations, assises sur la masse financière du Livret A.

Enfin, les avantages fiscaux liés à la production de logements sont très nombreux et varient régulièrement. Toutefois, quatre rubriques dominent : les différents régimes de TVA à taux réduit, un ensemble de déductions imputées à l'impôt sur le revenu, les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et les avantages fiscaux retirés de l'investissement immobilier résidentiel neuf.

« Les politiques du logement en France », Jean-Claude Driant, 2009

La politique du logement demeure une priorité du gouvernement car elle concentre à elle-même plusieurs enjeux. L'enjeu est d'abord social, visant à ce que chacun puisse disposer d'un logement décent, mais également économique, puisque l'industrie du bâtiment constitue l'un des secteurs majeurs de l'économie française. Enfin, la politique du logement regroupe des enjeux urbains, tels que l'environnement, le renouvellement urbain ou la mixité sociale, qui est une des dimensions essentielles des politiques urbaines actuelles. Les enjeux étant multiples, en 1983, lors du 1^{er} acte de la décentralisation, le choix a été fait de laisser entre les mains de l'Etat l'essentiel des décisions en matière de politiques du logement et de financements destinés à la construction de logements sociaux, afin d'éviter que les dispositifs locaux se multiplient et que les inégalités territoriales s'accroissent. Toutefois, au cours des années qui ont suivi, les collectivités se sont vues attribuer progressivement diverses compétences en matière d'habitat. C'est dans ce contexte qu'en 2004, la loi relative aux libertés et responsabilités locales (Loi du 13 août 2004)⁴, dernière étape législative de l'Acte II de la décentralisation, a introduit la possibilité de déléguer la gestion des aides à la pierre aux départements et aux intercommunalités, sous le contrôle de l'Etat. C'est sur cette loi que porte le présent rapport. Il apparaît tout d'abord essentiel d'en préciser les modalités.

« Art. L. 301-3. - L'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, de celles en faveur de la rénovation de l'habitat privé, de celles en faveur de la location-accession et de celles destinées à la création de places d'hébergement ainsi que, dans les départements et régions d'outre-mer, des aides directes en faveur de l'accession sociale à la propriété, peut être déléguée aux collectivités territoriales et à leurs groupements [...] » Article 61 de la Loi relative aux libertés et responsabilités locales

Les modalités de la délégation des aides à la pierre ont été codifiées aux articles L. 301-3, L.301-5-1, L.305-2-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH).

« Les bénéficiaires de la délégation sont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) et les départements. La collectivité souhaitant prendre la délégation de compétences des aides à la pierre fait part de sa demande au représentant de l'Etat dans le département. Ce dernier analyse la demande au regard,

⁴ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Texte disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&dateTexte=&categorieLien=id#JORFARTI000002057818>

notamment pour les intercommunalités, de l'existence et du contenu du PLH, et de l'opportunité de la demande.

Le représentant de l'État dans le département saisi d'une demande de délégation tendant à la conclusion d'une convention notifiée, dans un délai de trois mois, son accord ou son refus, qui est motivé.

Le périmètre de la délégation comprend les aides à la pierre en direction du parc du logement locatif public et du parc privé. La délégation est à cet égard globale. La convention dite « principale », appelée également convention « mère », couvre l'ensemble des aides déléguées (parc public et parc privé) ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation des deux parcs.

Les conditions de gestion des aides sont définies dans la convention mère pour le parc public et dans une convention de gestion (prévue à l'article L.321-1-1 du CCH), dite convention ANAH, pour les aides du parc privé.

Enfin, le délégataire pouvant prendre à sa charge l'instruction des aides au parc public et au parc privé ou seulement celle correspondant à l'un des deux volets, une « convention de mise à disposition » précise les conditions de l'intervention des services de l'Etat.

En ce qui concerne les aides au parc privé, trois régimes différents avaient été initialement prévus correspondant à trois types de conventions de mise à disposition :

- convention de type 1 : le délégataire instruit, mais les paiements sont assurés par l'ANAH
- convention de type 2 : la délégation locale de l'ANAH instruit et paie
- convention de type 3 : le délégataire assure l'instruction et le paiement

Pour des raisons pratiques, la convention de gestion de type 1 n'a jamais été mise en œuvre.

La durée de la convention de délégation est de six ans renouvelables. Le renouvellement des conventions n'est cependant pas systématique mais s'effectue après une évaluation finale permettant d'examiner le respect des orientations et des actions inscrites dans le PLH, support de la délégation de compétence et d'apprécier les éléments qualitatifs de la délégation de compétence. »⁵

Les conventions définissent les orientations des politiques locales de l'habitat menées sur le territoire délégataire, fixent les objectifs liés à chaque domaine d'intervention (offre nouvelle, réhabilitation et amélioration du parc privé, démolition...) et indiquent le montant prévisionnel des crédits mis à disposition par l'Etat. Un avenant⁶ annuel fixe ensuite le montant des crédits effectivement mis à disposition du délégataire. Les objectifs annoncés dans la convention doivent être conformes avec ceux du plan de cohésion sociale. Si la réalisation des objectifs prévus dans la convention est constatée insuffisante sur deux exercices consécutifs, le préfet peut réduire le montant des droits à engagement attribué au délégataire l'année qui suit⁷.

A la convention principale et à la convention relative aux aides de l'ANAH vient s'ajouter une troisième convention, facultative celle-ci. A travers elle, le délégataire demande à recourir aux services de l'Etat (DDT), mis à sa disposition pour l'instruction des dossiers.

Il ne s'agit pas d'un transfert mais d'une délégation de compétence, l'Etat conserve son pouvoir puisqu'il continue de fixer les objectifs et juge de la capacité des délégataires à les réaliser.

« A la différence des transferts de compétences, les délégations sont temporaires ; elles reposent sur le volontariat et le contrat. Elles permettent à l'Etat ou à une collectivité territoriale de confier à une collectivité d'un niveau inférieur, sous sa responsabilité et son contrôle, la mise en œuvre de certaines

⁵ 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), par Philippe DALLIER, Sénateur. Enregistré à la présidence du Sénat le 1^{er} juin 2011. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r10-570/r10-5701.pdf>

⁶ En droit, un avenant désigne une convention écrite dont « l'effet est de modifier les conditions ou les modalités des engagements qui figurent sur la convention initiale ». Source : « L'avenant au contrat », Laurence Monnier, 1999.

⁷ Si cet écart de réalisation persiste au terme de trois exercices consécutifs, les parties peuvent réviser les objectifs et les droits à engagement de la convention ainsi que leur déclinaison pluriannuelle.

La délégation de compétence des aides à la pierre ne modifie ni les conditions d'attribution ni les barèmes des aides. Les subventions font l'objet d'une notification annuelle aux préfets de région, pour les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), comprenant des objectifs de production de logements sociaux déclinés par type de produits pour le parc public et par domaine d'intervention (logements très dégradés, lutte contre l'habitat indigne...) pour le parc privé. Ces crédits et objectifs sont ensuite répartis par Direction Départementale des Territoires (DDT), hors territoire de délégation, et par délégataire.

Les collectivités délégataires exercent, au nom de l'Etat, les missions de programmation et d'attribution des aides liées à la production et à l'amélioration du parc social et celles distribuées par l'ANAH pour l'amélioration des logements privés. L'ensemble de ces aides représentait un montant annuel d'environ un milliard d'euros en 2007. Parallèlement les aides fiscales représentaient près de 500 millions et les aides à la personne 14 milliards⁹.

En matière d'habitat, les collectivités délégataires peuvent ainsi choisir leurs opérations et leurs localisations, fixer eux-mêmes les calendriers des procédures et coordonner les différentes sources de financement sur l'ensemble de leur territoire, excepté les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) pour lesquelles l'ensemble des crédits de l'Etat destinés à l'habitat est versé à l'ANRU, qui n'est pas concernée par la délégation.

L'EPCI souhaitant se porter délégataire doit être doté d'un PLH¹⁰. Ce document a été instauré par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions et l'Etat (dite loi Defferre¹¹) et est défini par les articles L.302-1 à L.302-4-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.

L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour : les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération 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.

Relevant exclusivement de la compétence d'un EPCI, le PLH est établi pour l'intégralité du territoire des communes membres de l'établissement public pour une durée de six ans.

Outre les besoins en logement, le PLH doit répondre aux besoins en hébergement et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. Il doit être doté d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre.

A partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires. Le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur : le nombre et les types de logements à réaliser ; les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ; l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ; les orientations relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme, favorisant la construction de logement.

⁸ <http://www.senat.fr/rap/I03-324/I03-32416.html>

⁹ LFI 2007. Union Sociale pour l'Habitat. Délégation des aides à la pierre, Regards croisés des acteurs de l'habitat. Jean Claude Driant, juin 2007.

¹⁰ Dans sa version originale le projet de Loi prévoyait également que seuls les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants pourraient prendre la délégation de compétence. Dans le texte final ce seuil a disparu.

¹¹ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Texte disponible sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068736&dateTexte=20090318>

Si la prise de délégation est subordonnée à l'adoption d'un PLH, jusqu'au 31 décembre 2006, un dispositif permettait toutefois aux EPCI n'ayant pas encore élaboré de PLH, de signer une convention de 3 ans.

Le système étant fondé sur le volontariat, toutes les collectivités ne se sont pas portées délégataires. Ainsi, selon les territoires, la gestion des aides à la pierre est exercée soit par le département, soit par les communautés ou continue de relever de la compétence directe des services de l'Etat.

Problématique

Si la délégation de compétence des aides à la pierre constitue, pour les EPCI, un puissant outil financier, pour la mise en œuvre de leur politique locale de l'habitat, tous ne s'en sont pourtant pas saisis. Aussi, ce travail de recherche s'attache à répondre à la question suivante :

Pourquoi certains EPCI ne se sont-ils pas saisis de la délégation de compétence des aides à la pierre ?

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont « *des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI* ». *Définition de l'INSEE*¹³

Dans cette problématique sont désignés par EPCI, les EPCI à fiscalité propre définies par la loi Chevènement, à savoir les communautés urbaines (CU), communautés d'agglomération (CA) et communautés de communes (CC)¹⁴. Ces trois catégories de groupement se distinguent par le nombre d'habitants qu'elles regroupent et par le nombre de compétences obligatoires et optionnelles qui leur sont attribuées. Le tableau suivant résume ces caractéristiques :

¹² Le portail de l'Etat au service des collectivités, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/programme-local-lhabitat-0>

¹³ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/etab-pub-cooper-intercom.htm>

¹⁴ Un quatrième type d'EPCI à fiscalité propre existe, les métropoles, créées par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. La seule métropole créée par cette loi est la métropole « Métropole Nice Côte d'Azur ». Le statut de métropole a récemment été modifié par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ainsi deviendront également des métropoles les EPCI de Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble et Montpellier au 1^{er} janvier 2015 (excepté pour Paris et Marseille qui ne le deviendront que l'année suivante). Excepté celle de Paris, l'ensemble de ces intercommunalités sont délégataires des aides à la pierre, aussi, elles ne sont pas considérées ici.

Type d'EPCI à fiscalité propre	Caractéristique liée au nombre d'habitants	Caractéristique liée au nombre de compétences
CU	La communauté urbaine doit former, à la date de sa création, un ensemble de plus de 250 000 habitants ¹⁵	6 compétences obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif, protection et mise en valeur de l'environnement) + compétences optionnelles non limitées
CA	La communauté d'agglomération doit former, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants ¹⁶	4 compétences obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique, équilibre social de l'habitat et politique de la ville) + 3 compétences optionnelles parmi 6
CC	Aucune condition de population n'est exigée	2 compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique) + 1 compétence optionnelle parmi 5

Source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/cadre-institutionnel-guide-2006> et <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000020951489&idSectionTA=LEGISCTA000006192470&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20100614>

Dans la suite de ce rapport nous parlerons indifféremment d' « EPCI », d' « intercommunalités » ou de « communautés » pour désigner ces groupements.

Bien que deux types de collectivités puissent se porter délégataires des aides à la pierre (les départements et les EPCI), seuls les EPCI sont considérés ici. Ce choix s'explique par le fait que les intercommunalités apparaissent clairement comme la cible principale du mécanisme de délégation des aides à la pierre. En effet, les départements ne peuvent devenir délégataires qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire sur les territoires sans communautés ou dans lesquels celles-ci ne sont pas délégataires. Les intercommunalités sont donc prioritairement les délégataires des aides à la pierre.

Méthode

Dans une première partie, nous reviendrons d'abord sur le contexte actuel de la politique du logement. La délégation des aides à la pierre relevant d'une relation contractuelle entre l'Etat (le délégant) et les intercommunalités (les délégataires considérés ici), nous nous pencherons particulièrement sur la place qu'occupent à ce jour ces deux acteurs majeurs. Cette première analyse permettra la formulation d'hypothèses qui tenteront de répondre à la problématique.

La seconde partie s'attachera à définir l'échantillon qui sera étudié. Plusieurs EPCI ont ainsi été retenus selon deux critères principaux : le type d'EPCI et la tension du marché immobilier. Cet échantillon se veut représentatif de la diversité des intercommunalités pouvant potentiellement devenir délégataires des aides à la pierre. Face à la problématique traitée, les acteurs interrogés sont les responsables du service habitat des intercommunalités sélectionnées¹⁷. La méthode utilisée est

¹⁵ Initialement de 450 000 habitants, le seuil a été abaissé à 250 000 par la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, texte disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&dateTexte&categorieLien=id>)

¹⁶ Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département

¹⁷ Selon les territoires le statut de ces acteurs pouvait différer (directeur général, chef...), tout comme l'intitulé du service, celui-ci recouvrant parfois plusieurs domaines (habitat et urbanisme, habitat et politique de la ville, habitat et

l'entretien semi-directif. Les questions n'étant pas nombreuses et les réponses attendues devant être les plus développées possibles, le questionnaire apparaissait inapproprié. En effet, l'échange était structuré autour d'une question ouverte unique, visant à connaître les raisons pour lesquelles l'EPCI concerné ne s'était pas porté délégataire. Seules quelques questions pouvaient ensuite être ajoutées en fonction de la réponse apportée à la question principale. L'entretien semi-directif permet à l'interrogé de s'exprimer comme il le souhaite, sans trop de contraintes. Il se caractérise comme « *un véritable échange au cours duquel l'interlocuteur du chercheur exprime ses perceptions d'un évènement ou d'une situation, ses interprétations ou ses expériences [...], tandis que par ses questions ouvertes et ses réactions, le chercheur facilite cette expression, évite qu'elle s'éloigne des objectifs de la recherche et permet à son vis-à-vis d'accéder à un degré maximum d'authenticité et de profondeur* »¹⁸.

La troisième et dernière partie de ce travail de recherche rendra compte des résultats obtenus suite à ces entretiens. L'analyse de ces échanges avec les acteurs sera mise en perspective avec les différentes hypothèses émises en amont, afin de voir si celles-ci se vérifient ou non.

renouvellement urbain...). Par le terme « responsable du service habitat » nous désignons ici l'ensemble de ces acteurs.

¹⁸ Manuel de recherche en sciences sociale, R. Quivy et L. Van Campenhoudt, 1995.

Partie 1 : Contexte de la politique du logement

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.citego.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	5 370 M€
VOLET VILLE		Dépenses fiscales directes :	
Programme 177 : Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (interventions)		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	37 M€
Dépenses budgétaires :		Programme 135 : Développement et amélioration de l'offre de logement (interventions)	
Principalement : hébergement d'urgence	1 100 M€	Dépenses budgétaires :	
Dépenses fiscales directes :		Construction locative et amélioration du parc, accession à la propriété, réglementation technique	607 M€
Exonération impôt sur le revenu et taxe d'habitation des personnes vulnérables	57 M€	Dépenses fiscales directes	
Programme 147 : Politique de la ville (interventions)		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	3 205 M€
Dépenses budgétaires :		Autres dépenses fiscales rattachées	
Principalement : contrats urbains de cohésion sociale et soutien aux opérateurs	655 M€	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€
Dépenses fiscales directes :			
Notamment : zones franches urbaines (exonération d'impôts d'Etat et d'impôts locaux)	403 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 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 Kirsbaum 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 Kirsbaum 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%209%20-%20Le%20Mouvement%20Hlm%20et%20la%20territorialisation%20des%20politiques%20de%20l'habitat%20-%20150113.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%

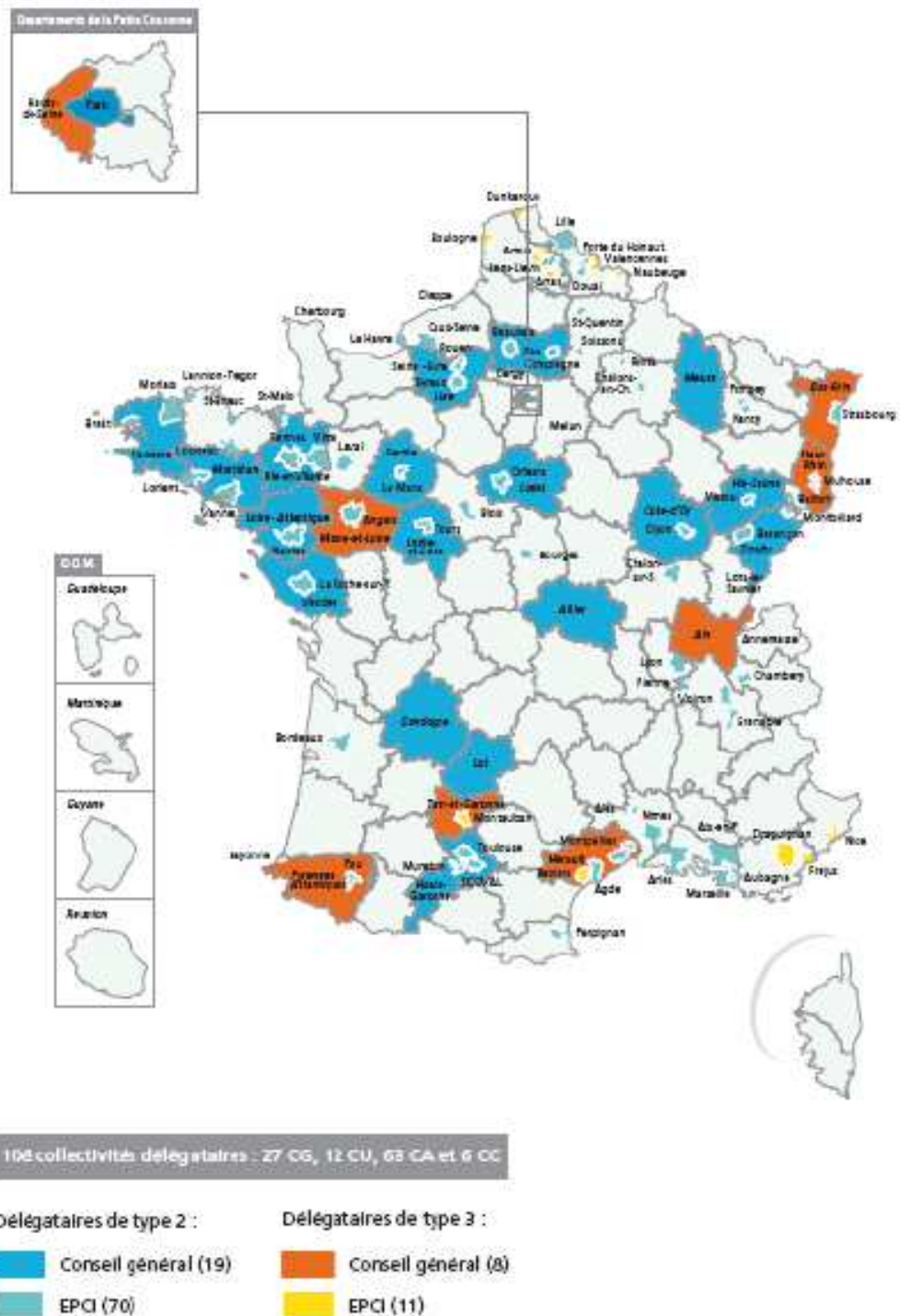
Source : DGCL, Bilan statistique 2009, Traitement ANIL

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 1er 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	Délégataires			Non délégataires		
	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 délégataires (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	Délégataires	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 délégataires⁷⁸, alors que la part des délégataires 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.

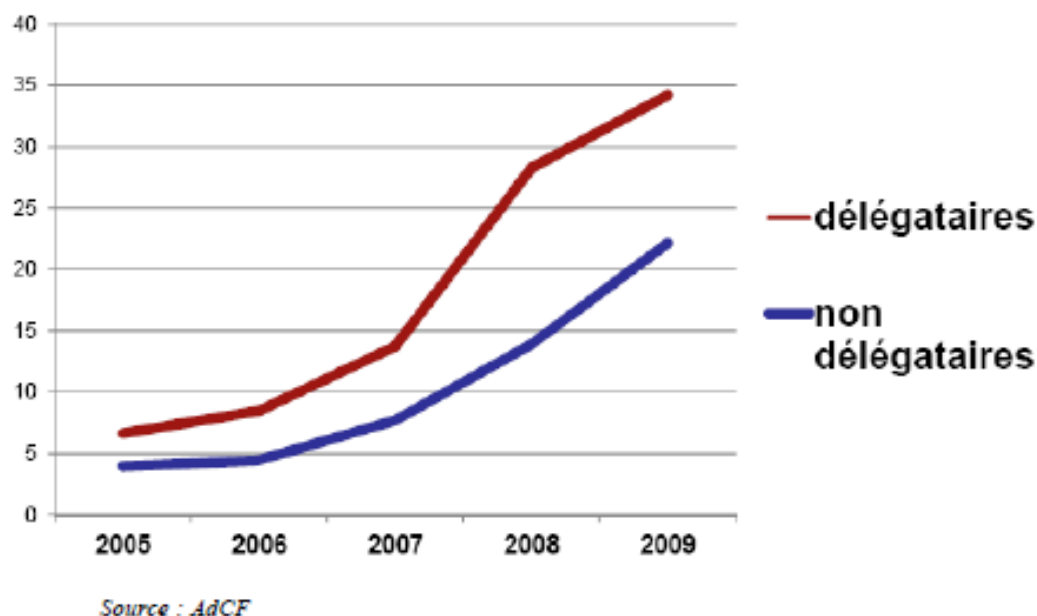
En termes d'objectifs de production de logements et de consommation des crédits disponibles, les résultats sont donc globalement satisfaisants dans les territoires délégataires. Néanmoins, ces résultats globaux ne permettent pourtant pas de tirer des conclusions quant à l'efficacité de la gestion en 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 intercommunalités 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)



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 délégataires 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'apportent 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/f/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/anah_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.

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'avérerait 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.

I. Définition des critères

Le type d'EPCI

En 2010 les communautés urbaines regroupaient en moyenne 560 000 habitants et les communautés d'agglomération 124 000 habitants, elles semblent ainsi posséder la taille adéquate pour élaborer une véritable politique de l'habitat. En revanche, avec une population moyenne de 14 760¹⁰³ habitants, une grande majorité des communautés de communes ne disposent pas d'assez de moyens. L'AdCF s'accorde également sur ce point, selon l'association, la délégation des aides à la pierre est principalement tournée vers les CU, CA. Pour l'essentiel des communautés de communes, si la préoccupation pour les questions de l'habitat existe, la question de la délégation, elle, ne se pose pas car celles-ci n'ont généralement pas les moyens d'ingénierie, humains, et financiers suffisants¹⁰⁴. Un fait qui se vérifie dans les chiffres puisque sur les 2 223 communautés de communes que comptait la France au 1^{er} janvier 2013¹⁰⁵, seule 3 d'entre elles sont délégataires des aides à la pierre¹⁰⁶.

Quant aux communautés urbaines, près de 90% d'entre elles sont délégataires. En effet, sur les 15 existantes, 13 d'entre elles se sont portées délégataires. Seules les CU d'Alençon et de Creusot-Montceau-les-Mines ne sont pas délégataires. Avec respectivement 51 210 et 93 347 habitants, elles sont 2 des 3 communautés urbaines qui affichent les plus petites tailles¹⁰⁷.

Face à ces tendances, le choix a été fait ici de n'étudier que des communautés d'agglomération. C'est en effet parmi ce type d'EPCI qu'il semble y avoir le plus de délégataires potentiels et qu'il paraît donc intéressant de savoir pourquoi certains d'entre eux ne se sont pas encore saisis de cette compétence.

La tension du marché

Un lien ayant été établi entre le niveau de tension du marché et la prise de délégation, et notre première hypothèse portant sur cette relation, il est nécessaire de prendre en compte ce critère pour le choix de notre échantillon.

Nous avons ici préféré le zonage établi par l'AdCF au zonage Robien ou Scellier utilisé par l'Etat. Ce choix s'explique par le fait que plusieurs acteurs critiquent la pertinence de ce zonage.

Le zonage établi par l'AdCF prend en compte divers indicateurs qui se veulent représentatifs des réalités économiques et résidentielles des intercommunalités. Ainsi, les communautés ont été classées en trois catégories : « marchés tendus », « marchés fluides » et « marchés détendus », selon, notamment, les critères repris dans le tableau suivant :

¹⁰³ 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. Source DGCL, bilan statistique 2010.

¹⁰⁴ Aussi, beaucoup de ces communautés se situent dans des espaces périurbains qui sont sous forte influence d'agglomérations qui pour certaines ont souscrit à la délégation des aides à la pierre et dont les effets des politiques développées retombent sur les territoires périphériques.

¹⁰⁵ Site de l'AdCF, <http://www.adcf.org/institutions-et-pouvoirs-locaux/La-France-intercommunale-au-1er-janvier-2013-Les-evolutions-en-chiffres-1438.html>

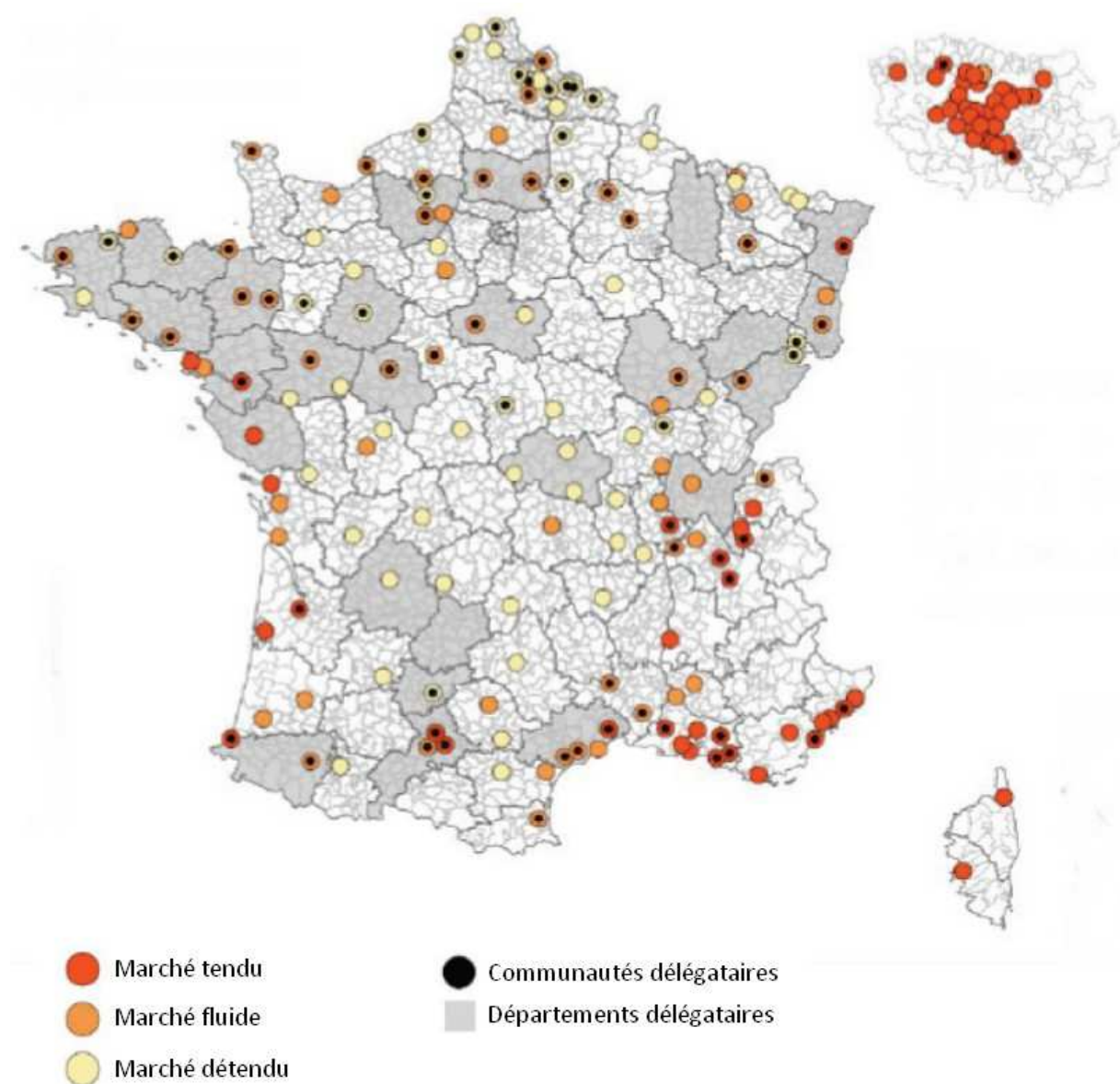
¹⁰⁶ Liste des délégations de compétence sur les aides au logement : http://www.dguhc-logement.fr/conv/conventions/conv_liste_fr.php

¹⁰⁷ Source : [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/Liste_CU_Janvier2011\(1\).pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/Liste_CU_Janvier2011(1).pdf)

Quelques indicateurs selon les marchés (2009)	Marchés tendus	Marchés fluides	Marchés détendus	France métropolitaine
% cadres supérieurs	21 %	16 %	11 %	11
% ménages moins 30 ans	15 %	17 %	12 %	12
% population en ZUS	12 %	12 %	10 %	7
% maisons individuelles	33 %	46 %	60 %	56
% RP avant 1949 ¹⁰⁸	21 %	23 %	29 %	30
% propriétaires	49 %	49 %	53 %	57
% locatif social	18 %	21 %	20 %	15
Moyenne prix appartements anciens	3 060€/m ²	2 160€/m ²	1 575€/m ²	2 590€/m ²

Source : ANIL, INSEE, RGP 2007, DGCL, données des notaires

Cette catégorisation conduit à la carte suivante :



Source : Réponse de l'AdCF à la Cour des Comptes, insertion au rapport public annuel pour 2012 « Le logement social : les priorités géographiques », décembre 2011 ; source cartographique : arctique

Cette carte ayant été réalisée en 2011, il a d'abord fallu vérifier, avec des informations plus récentes¹⁰⁹, que les agglomérations désignées comme non délégataires sur cette carte, ne l'étaient toujours pas.

¹⁰⁸ Résidences principales construites avant 1949

Le but est de confronter cette typologie avec les résultats des entretiens et d'apprécier ainsi l'impact du marché local sur la décision des acteurs de se saisir ou non de la délégation des aides à la pierre.

En dehors de ces deux critères, d'autres indicateurs ont également été pris en compte. S'ils n'ont pas constitué des critères pour le choix des intercommunalités, ils seront néanmoins utiles pour l'analyse des résultats.

Notre troisième hypothèse portant sur l'existence ou non d'une vision politique commune au sein des intercommunalités, des informations pouvant rendre compte de l'intégration intercommunale ont également été utilisées. Nous avons ainsi considéré la date de création de l'EPCI et le nombre de compétences qu'ils possédaient déjà en matière d'habitat.

¹⁰⁹ L'information utilisée la plus récente est celle du site de la DGUHC, qui date du 28 mai 2013.

III. Territoires retenus

Les différents territoires retenus sont les suivants :

Nom de l'EPCI	Région	Date de création effective du groupement	Population totale du groupement (population totale légale de l'INSEE en vigueur en 2012)	Marché
CA Vichy Val d'Allier	Auvergne	31/12/2000	78 334	Détendu
CA de Nevers	Bourgogne	01/01/2003	71 691	Détendu
CA Saint-Etienne Métropole	Rhône-Alpes	01/01/2001	393 998	Détendu
CA Castelroussine	Centre	01/01/2000	78 041	Détendu
CA Chartres Métropole	Centre	01/01/2013	125 567	Fluide
CA de Metz Métropole	Lorraine	01/01/2002	227 765	Fluide
CA Grand Poitiers	Poitou-Charentes	02/12/1999	142 537	Fluide
CA Val de France	Ile-de-France	24/12/1996	168 109	Tendu
CA de La Rochelle	Poitou-Charentes	24/12/1999	167 690	Tendu
CA d'Annecy	Rhône-Alpes	01/01/2001	145 109	Tendu

Source : Données BANATIC (BAsE NATionale d'informations sur l'InterCommunalité en France), disponibles sur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/donnees-banatic-au-1er-janvier-2014>

L'échantillon étant constitué de communautés d'agglomération de taille différente, où la tension du marché du logement est très variable, il tente de refléter la diversité des EPCI non délégataires.

Le tableau suivant rend compte des différentes compétences dont les communautés sélectionnées se sont saisies :

Nom du groupement	Compétences									
	PLH	Politique du logement non social	Politique du logement social	Politique du logement étudiant	Action et aide financière en faveur du logement social d'intérêt communautaire	Action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire	OPAH	Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire	DPU pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat	Actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre
CA Vichy Val d'Allier										
CA Chartres Métropole										
CA Castelroussine										
CA de La Rochelle										
CA d'Annecy										
CA Saint Etienne Métropole										
CA Metz Métropole										
CA de Nevers										
CA Grand Poitiers										
CA Val de France										

Source : Données BANATIC (Base Nationale d'informations sur l'InterCommunalité en France), disponibles sur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/donnees-banatic-au-1er-janvier-2014>

Sur les 10 entretiens envisagés, 6 ont été réalisés, certaines communautés n'ayant pas répondu¹¹⁰. Ont donc finalement été interrogées les agglomérations d'Annecy, Châteauroux, La Rochelle, Metz, Nevers et Poitiers.

Pour chacune de ces communautés, les acteurs interrogés sont les suivants :

CA	Acteur interrogé	Statut
Grand Poitiers	PILLORGER Benoit	Responsable du pôle renouvellement et habitat
Nevers	PHILBERT Grégory	Responsable du service habitat et logement
Metz Métropole	MICHEL Bénédicte	Chargée de la mise en œuvre de la politique de l'habitat
Annecy	ETIENNE Elise	Responsable de la politique de l'habitat
La Rochelle	BECH Xavier	Chef du service habitat et politique de la ville
CA Castelroussine	BOURDIN Magalie	Responsable du service habitat

¹¹⁰ Les intercommunalités ont dû être contactées alors que la période des élections municipales intervenait, ce qui n'a certainement pas favorisé la disponibilité des acteurs sollicités.

Partie 3 : Résultats

Cette partie synthétise ce qui a pu être échangé avec les acteurs cités précédemment. Il s'agit ici de croiser les réponses obtenues lors des entretiens avec les caractéristiques territoriales des communautés afin d'observer si les hypothèses émises plus tôt se vérifient.

Les marchés détendus

La Communauté d'Agglomération de Nevers

Initialement, l'intercommunalité de Nevers était une communauté de commune, elle a acquis le statut de communauté d'agglomération il y a seulement dix ans et ne s'est saisie de la compétence habitat qu'à partir de 2008. L'agglomération est donc récente en matière d'habitat, son premier PLH n'a été voté qu'en fin d'année 2011. Lors de son élaboration, en 2009, la question de se saisir de la délégation des compétences des aides à la pierre s'est posée mais il s'avère que les élus n'y ont pas été favorables. Plus précisément, si l'avis du président de la communauté était positif, il n'a pas été suivi par l'ensemble des élus pour plusieurs raisons.

Les élus ont souhaité que le premier PLH soit l'occasion de mettre en place une programmation concertée à l'échelle de l'agglomération ainsi que des financements communautaires pour la programmation HLM, ce qui est mis en œuvre depuis un peu plus de 2 ans. Toutefois, ces derniers n'ont pas encore forcément l'habitude de travailler en commun sur la question de l'habitat, ils ne souhaitent donc pas que l'agglomération possède le pouvoir d'accorder ou de refuser des agréments¹¹¹, notamment en termes de construction de logement social. Certains craignaient, notamment les petites communes, que si le président de l'agglomération prenait la main sur la gestion des autorisations de programmes et que celui-ci faisait face à une pénurie d'agréments, ceux-ci soient recentrés sur la ville-centre. De plus, les élus locaux sont satisfaits de la manière dont le préfet de département gère les autorisations de programme. Comme la programmation des aides se passe correctement ils ne jugent pas nécessaire de changer de fonctionnement.

Une autre raison avancée qui justifie cette non prise de délégation est la tension du marché. Avec environ 70 000 habitants, l'agglomération est plutôt petite et son marché étant qualifié de détendu, la programmation HLM n'est pas très importante sur le territoire. Celle-ci est d'environ une soixantaine de logements par an¹¹², ce qui ne constitue pas une enveloppe conséquente. Devenir délégataire signifierait pour l'agglomération un renforcement de ses équipes en matière d'ingénierie, d'instruction des dossiers, pour gérer une faible quantité d'agréments. Aussi, les élus ne jugent pas pertinent de se saisir de cette délégation de compétence. De plus, cette programmation tend plutôt à se réduire d'année en année. Les élus craignent donc de s'engager dans une délégation, d'y investir des moyens, sans pour autant avoir la garantie de réussir à conserver leur volume d'agréments. Par ailleurs, la délégation concerne à la fois le parc public et le parc privé, or, lorsque la question de se saisir ou non de cette compétence s'est posée, l'agglomération ne possédait pas de dispositifs programmés relatifs à l'ANAH. Les élus ne souhaitaient donc pas récupérer l'instruction des financements ANAH, que ce soit par leurs services ou par les services de la DDT mis à leur

¹¹¹ Un opérateur qui souhaite réaliser du logement social sollicite un agrément auprès de l'Etat, ou de la collectivité délégataire des aides à la pierre. Cet agrément permet d'ouvrir le droit à l'APL pour les futurs locataires. Il est accordé après instruction du programme de l'opération de logement, sur critères sociaux et financiers. L'équilibre financier de l'opération est indispensable à sa validation (source : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7295.html>).

¹¹² Dans le département de La Nièvre, qui est à dominante rurale, l'essentiel de la programmation HLM du département, environ 60 agréments, concerne l'agglomération, pour le reste du département c'est environ 10-15 autorisations de programme qui sont attribuées par an.

disposition. L'agglomération dispose de deux personnes pour le service de l'habitat et les élus ne souhaitent pas recruter une personne supplémentaire qui se consacre à plein temps à l'instruction.

Enfin, concernant l'Etat, celui-ci n'était pas non plus favorable à ce que l'agglomération de Nevers se saisisse de cette compétence. En effet, la communauté débutait son premier PLH, elle n'avait donc pas suffisamment d'ancienneté sur le sujet, selon l'Etat. Celui-ci souhaitait que l'agglomération « fasse ses preuves » sur les premières années de son PLH – notamment en matière de programmation - avant de prendre la délégation.

Les élus ont donc pesé, à l'époque, les conséquences de cette prise de délégation et les avantages n'ont pas suffi à les séduire face aux inconvénients que cela pouvait engendrer pour eux. Depuis, certains élus regrettent toutefois leur décision. En effet, ils constatent que les agglomérations délégataires de Bourgogne bénéficient d'une relation plus étroite avec l'Etat concernant la gestion de la production. Pour pallier à ce lien qu'elle ne possède pas de manière formelle, l'agglomération a mis en place d'autres outils, tels que des comités de programmation. La communauté anticipe ainsi la programmation avec les bailleurs et l'Etat. D'après M. Philbert, l'agglomération de Nevers n'a aujourd'hui pas de raison de se plaindre de la coordination qui existe avec les services de l'Etat concernant la programmation en matière de logement. L'intercommunalité a en revanche plus de difficultés à assurer un rôle de pilote concernant cette programmation. En effet, si les bailleurs négocient avec l'agglomération - car celle-ci apporte des financements propres - ils négocient également avec les services de l'Etat. Or, l'Etat et l'agglomération n'ont pas tout à fait la même approche des besoins, cette dernière aimerait donc s'affirmer d'avantage comme un acteur central, ce que semble permettre la délégation.

Le PLH arrivant à mi-parcours, une évaluation est prévue et la prise de délégation est une question que l'acteur interrogé souhaite à nouveau soumettre aux élus. Suite aux élections municipales, très peu d'anciens élus sont restés, la majorité a notamment changé dans la ville centre et la seconde commune la plus importante. Ces nouveaux élus vont, pour certains, découvrir le sujet, il est donc difficile de prévoir leur position.

Budget annuel moyen alloué au logement ¹¹³	Nombre moyen de logements sociaux construits par an	PLH
800 000 à 1 million d'euros	65	Premier, 2012-2017

La Communauté d'Agglomération Castelroussine

Les élus de la Communauté d'Agglomération Castelroussine (CAC) n'ont semble-t-il jamais véritablement cherché à comprendre ce que cela signifierait pour eux de devenir délégataires. Les plus importants d'entre eux se sont rapidement prononcés contre cette prise de compétence. Le marché du territoire s'étant détendu au fil des dernières années, Mme Bourdin estime que cela s'avère ne pas avoir été un mauvais choix. L'agglomération fait en effet face à peu d'enjeux en matière de production de logements. Au niveau départemental, ce sont 70 à 80 autorisations de financement qui sont attribuées en moyenne chaque année. N'ayant pas de besoins importants en termes de production d'une offre nouvelle, l'agglomération se situe davantage dans une pratique de renouvellement du parc. Avec les bailleurs sociaux, elle affiche une volonté de vouloir continuer à démolir un parc considéré comme obsolète, la production nouvelle vise à adapter les logements à la demande actuelle.

Aussi, il s'avère que le PLH ne soit pas réellement porté par les élus, pour l'acteur interrogé, il n'y a donc pas de grande légitimité à se porter délégataire pour défendre une politique de l'habitat qui n'est pas véritablement partagée. Si les acteurs de l'agglomération arrivent à travailler ensemble sur d'autres domaines, ils parviennent difficilement à avoir une vision communautaire concernant la construction de logements. L'intercommunalité est en effet encore confronté à une logique où chaque commune membre veut négocier elle-même ses opérations (par exemple, avoir son propre

¹¹³ Les détails des budgets, lorsqu'ils ont été fournis par les acteurs interrogés, sont disponibles en Annexe 3

lotissement, etc.). Il est donc difficile dans ces conditions pour la CAC de mettre en place une cohérence sur l'urbanisation de son territoire à long terme. De ce fait, elle estime qu'il serait compliqué pour elle de porter cette délégation.

L'agglomération entretient une bonne relation avec les services de l'Etat, ce qui justifie également le fait que l'agglomération ne se saisisse pas de cette compétence. Les acteurs travaillent en effet ensemble de manière efficace, tant pour le logement social, que pour le logement privé, la CAC ayant de bons rapports avec l'ANAH. L'agglomération et la DDT se rencontrent au minimum une à deux fois par semaine. Le système de relation avec les autres acteurs fonctionnant très bien, la prise de délégation semble n'induire que des complications pour les élus de l'agglomération.

De plus, se saisir de cette compétence supposerait des moyens supplémentaires. Deux personnes travaillent actuellement au service de l'habitat et l'agglomération ne souhaite pas, dans tous les cas, renforcer cet effectif.

Enfin, concernant l'Etat, celui-ci n'a jamais « tendu la perche » à l'agglomération, il n'y a semble-t-il aucun dynamisme sur la question au sein du département.

Les élus apparaissant relativement fermés face au sujet de cette prise de délégation, aucune étude n'a pour le moment été réalisée afin d'évaluer ce que celle-ci impliquerait pour l'agglomération, tant en termes de moyens à mettre en œuvre qu'en termes d'avantages à en retirer, ce que déplore quelque peu l'acteur interrogé. Si la question a été exposée lors de l'élaboration du troisième PLH, celle-ci a très vite été écartée, elle n'a jamais été relevée par les élus comme une opportunité ou un enjeu, au vue du contexte actuel du territoire. Mme Bourdin conçoit toutefois que cette compétence offre une certaine légitimité à l'agglomération et lui permet de s'affirmer comme un réel porteur d'une politique d'agglomération. Mais pour le moment, elle estime que les inconvénients induits seraient supérieurs aux avantages apportés. Néanmoins, elle n'écarte pas l'éventualité de reposer un jour la question aux nouveaux élus, même si ceux-ci n'ont que très peu changé suite aux élections municipales.

Budget annuel moyen alloué au logement	Nombre moyen de logements sociaux construits par an	PLH
700 000 à 1 million d'euros	70	Troisième, 2013-2018

On constate que les deux agglomérations caractérisées par un marché détendu ont un discours globalement similaire. En effet, toutes les deux estiment que la prise de délégation ne se justifie pas face aux faibles quantités d'aides à programmer sur leur territoire (la production de logement social est d'ailleurs sensiblement la même pour les deux EPCI étudiés, tout comme le budget qu'elles consacrent au logement). Ce premier constat nous permet de dire que, pour ces deux communautés interrogées, notre première hypothèse¹¹⁴ se vérifie.

Ces agglomérations affichent toutefois certains enjeux, même si ceux-ci sont différents de ceux des communautés situées en zone tendue. Ainsi, plutôt de développer leur parc de logement, les agglomérations de Nevers et Châteauroux s'attachent à renouveler leur offre en logement HLM en favorisant les opérations de démolition-reconstruction. Une autre raison commune, avancée par les deux agglomérations, est que celles-ci entretiennent de bonnes relations avec les services de l'Etat, il n'y a donc pour elles pas de raison de modifier ce fonctionnement. Enfin, se saisir de cette compétence impliquerait pour ces communautés de renforcer l'effectif de leur service habitat, ce que toutes deux, n'envisagent pas.

Les enjeux en termes de logement n'étant pas importants, la seule motivation pour ces communautés de devenir délégataire est la volonté politique de s'affirmer comme un acteur essentiel. Cette volonté s'avère être plus présente au sein de la CA de Nevers. La question de la prise de délégation semble effectivement être davantage creusée par l'agglomération de Nevers que par celle de Châteauroux, malgré que la première soit plus récente. L'agglomération Castelroussine affiche en effet encore des difficultés à faire valoir l'intérêt communautaire et à faire en sorte que sa politique de l'habitat soit partagée par l'ensemble de ses communes membres.

¹¹⁴ Hypothèse 1 : Les EPCI non délégataires ne sont pas confrontés à des enjeux importants en termes de logement.

La Communauté d'Agglomération Grand Poitiers

Il s'avère que l'agglomération a décidé l'année dernière de devenir délégataire et l'est depuis le 1^{er} janvier 2014. Cette délégation ayant été signée en fin d'année, l'acteur interrogé précise que sur le site du ministère l'agglomération n'est pas encore signalée comme délégataire, ce qui explique pourquoi cette information nous a échappé. L'acteur a tout de même été interrogé sur les motifs pour lesquels la communauté ne s'est pas saisie de cette compétence plus tôt. La raison principale avancée est celle du désengagement financier de l'Etat, l'agglomération craignant de devoir remplacer financièrement ce dernier. Mais comme il est désormais constaté que c'est ce qui s'opère, de toute façon, depuis quelques années, cette crainte n'a plus lieu d'exister. En effet, depuis 2010 c'est l'agglomération qui accorde la majorité des subventions aux bailleurs sociaux et non l'Etat (Grand Poitiers octroie environ 5 000 euros par PLAI).

Cette prise de délégation a été motivée par la volonté de Grand Poitiers d'être entendue lors du comité régional de l'habitat et d'obtenir ainsi les agréments souhaités. La position de délégataire offre en effet un affichage beaucoup plus important vis-à-vis de l'Etat et permet à l'intercommunalité de s'afficher comme chef de fil par rapport aux communes, elle devient un interlocuteur obligatoire dans les discussions. Au sein de l'agglomération, les élus ont l'habitude de travailler ensemble, de prendre des décisions intercommunales et la politique intercommunale de l'urbanisme est affirmée puisque l'agglomération possède un PLU intercommunal. Ce fonctionnement a permis d'établir plus aisément une politique de l'habitat. De plus, en 2008, une nouvelle équipe a été élue, plus ouverte sur la question de la délégation que l'ancienne, le sujet a donc pu être abordé plus facilement, ce qui a pu favoriser la prise de délégation.

L'agglomération est donc délégataire depuis cette année. Cette prise de compétence lui permet désormais d'être présent lors des négociations sur la répartition des agréments sur le territoire régional, de participer aux échanges et aux modalités de financements.

L'agglomération ne disposant pas de moyens suffisants pour embaucher du personnel et les relations entre elle et la DDT de la Vienne étant bonnes, la prise de délégation s'est effectuée à effectif constant. La DDT continue ainsi d'instruire les dossiers pour la communauté, à la fois pour le parc locatif public et le parc privé.

Budget annuel moyen alloué au logement	Nombre moyen de logements sociaux construits par an	PLH
3,9 millions ¹¹⁵	330	Troisième, 2010-2015

La Communauté d'Agglomération de Metz Métropole

Dans son dernier PLH (2011-2017), la communauté d'agglomération de Metz Métropole se laissait l'opportunité d'étudier la question de la prise compétence des aides à la pierre. Si le maire de la ville Centre avait soumis l'idée, le président de l'agglomération, lui, avait refusé. Deux positions s'opposent, d'un côté la ville centre qui juge cette prise de délégation opportune et de l'autre la présidence de l'interco qui estime que le fonctionnement est très bien tel qu'il est. En effet, l'agglomération travaille beaucoup avec les services de l'Etat, notamment concernant la programmation des aides. Le PLH a d'ailleurs été travaillé avec les services de l'Etat qui semblent être suffisamment à l'écoute des demandes d'agréments de l'agglomération, de ses choix et de ses orientations. Le partenariat avec l'Etat local étant satisfaisant et la répartition s'avérant assez

¹¹⁵ L'agglomération englobe dans un même domaine l'urbanisme et l'habitat, ce budget est donc destiné à l'ensemble de ce domaine et peut donc s'avérer peu parlant.

égalitaire entre les 40 communes, le président de la communauté a estimé que la prise de délégation n'était pas justifiée. L'agglomération entretient également de bonnes relations avec les bailleurs sociaux. Ces derniers ont été associés à la réalisation du PLH et l'agglomération a elle-même été associée à leur convention d'utilité sociale en 2011. Dans le cadre de son PLH, Metz Métropole a également rencontré l'ensemble de ses communes membres afin de connaître leurs projets. L'agglomération tente ainsi de faire le lien entre les bailleurs, les communes et l'Etat afin d'avoir une meilleure cohérence, de faire correspondre au mieux les projets avec les besoins du territoire.

Le service de l'habitat avait fait parvenir aux élus des informations expliquant le pouvoir que pourrait apporter cette délégation à l'agglomération mais également la contrepartie existante, qui est celle des moyens humains. Actuellement seulement deux personnes travaillent sur la politique du logement, dont une personne qui n'est pas à temps plein. Si l'agglomération prenait la délégation, elle devrait augmenter ses effectifs, ce qui lui semble difficile face aux contraintes budgétaires actuelles.

Aussi, les aides étatiques ont considérablement diminué ces dernières années. Selon les acteurs, la prise de délégation demanderait plus de moyens et de travail, pour une enveloppe financière qui n'est finalement pas satisfaisante. Se saisir du dispositif n'apparaît, à première vue, donc pas très pertinent pour eux.

Néanmoins, l'agglomération s'engage dans plusieurs actions relatives au logement et consacre un budget relativement important à ce domaine (par exemple, Metz Métropole octroie 6 000 euros par logement (PLUS et PLAI confondu), ce qui est au-dessus des subventions de l'Etat¹¹⁶). La prise de délégation s'inscrirait donc dans cette logique d'implication.

L'agglomération reste donc aujourd'hui en réflexion sur le sujet. Son PLH arrivant actuellement à mi-parcours son PLH, un bilan va être effectué, dans lequel sera de nouveau étudié la prise de délégation. Une étude plus complète portant sur le budget spécifique et l'accroissement du nombre d'agents pour les missions d'instruction est notamment envisagée. Les agents du service de l'habitat souhaitent remettre la question au cœur du débat politique.

Budget annuel moyen alloué au logement	Nombre moyen de logements sociaux construits par an	PLH
2,9 millions d'euros ¹¹⁷	350	Second, 2011-2017

On observe qu'au sein des communautés de marchés fluides, la question de la prise de délégation est beaucoup plus présente qu'elle ne l'est pour les communautés de marchés détendus. En effet, l'agglomération de Grand Poitiers s'est récemment officiellement saisie de la compétence et celle de Metz Métropole prévoit d'étudier sérieusement la question lors du bilan mi-parcours de son PLH. Cette dernière semble toutefois freinée par l'opposition qui existe entre ses conseillers communautaires, ainsi que par le renforcement de moyens qu'impliquerait cette prise de délégation. Pour cette agglomération, nos hypothèses n°2 et n°3¹¹⁸ se vérifient donc.

Enfin, comme pour les deux communautés précédentes, celles-ci font part de leur satisfaction concernant leur relation avec les autres acteurs, notamment les services de l'Etat.

Les marchés tendus

La Communauté d'Agglomération d'Annecy

¹¹⁶ Cf. Annexe 2

¹¹⁷ Le budget annuel de l'agglomération était de 2 millions d'euros en 2011, il est de 2,9 millions d'euros depuis 2012.

¹¹⁸ Hypothèse 2 : Les EPCI non délégataires ne disposent pas de moyens et/ou de compétences suffisants.

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

L'agglomération est assez récente, elle est passée du statut de district à celui de communauté d'agglomération il n'y a que dix ans. Aussi, à l'époque de la mise en œuvre de la délégation de compétence des aides à la pierre, l'intercommunalité était d'abord occupée par ses nouvelles compétences techniques et n'était pas suffisamment mûre, à ce moment-là, pour se saisir du dispositif. L'agglomération démarrait à peine son deuxième PLH et les élus ont préféré attendre. De plus, l'intercommunalité entretient de bons rapports avec les services de l'Etat en Haute-Savoie. L'agglomération arrivant à dialoguer en amont des financements avec ses acteurs et leur fonctionnement étant efficace, elle estimait ne pas avoir de raison de prendre la main sur les aides à la place de ces services.

En 2011, suite à l'arrivée d'un nouveau directeur général (DG), il a été prévu, dans le nouveau PLH, de réfléchir à la question de cette délégation. Aussi, le service a confié la réalisation d'une étude à une stagiaire afin d'évaluer l'opportunité de se saisir ou non de cette compétence. L'agglomération a également assisté à un colloque organisé par l'AdCF au Sénat, ce qui lui a permis d'avoir de nombreux retours des délégataires. Fort de cette étude et de cet aperçu, les membres de l'agglomération ont ensuite pu débattre sur la nécessité de prendre ou non cette délégation. Les modalités et avantages de la délégation ont alors été expliqués aux élus.

Parmi les inconvénients cités, celui de devoir également gérer les aides concernant le parc privé, ce qui, contrairement au parc locatif public, semble moins intéresser les élus locaux. Est également mentionnée la contrainte administrative pour le délégataire de devoir « rendre des comptes » environ trois fois par an à l'Etat, avec de nombreuses conventions et avenants et d'être contraint parfois de faire des avances de trésorerie. Concernant les moyens humains, l'agglomération avait estimé devoir recruter un équivalent temps plein pour pouvoir faire l'interface avec l'Etat local, tout en sollicitant la mise à disposition des services de ce dernier. L'intercommunalité possède actuellement un équivalent temps plein, ainsi qu'un directeur qui intervient sur d'autres domaines¹¹⁹, elle n'est donc pas très équipée humainement.

Parallèlement l'intérêt de prendre la délégation est de donner une position de « leadership » à l'intercommunalité en matière de financement du logement, ce qui se révèle une stratégie intéressante, selon Mme Etienne, la prise de délégation permettant à l'agglomération de s'imposer face aux autres acteurs, et notamment des bailleurs sociaux. Actuellement au sein de l'agglomération d'Annecy, ce sont les communes qui financent directement le logement HLM auprès des bailleurs sociaux, de ce fait, chaque bailleur a autant d'interlocuteurs que de communes, c'est-à-dire 13. L'agglomération, elle, vient en complément, participer en moyenne pour moitié à ce que la commune verse. L'intercommunalité définit les aides mais elles sont attribuées et versées par les communes qui souhaitent garder la relation qu'elles entretiennent avec les bailleurs. L'agglomération a donc le sentiment de n'être sollicitée que pour sa participation financière et souhaite affirmer d'avantage son existence institutionnelle. En effet, alors qu'elle souhaite être chef de file de la politique de l'habitat, et qu'elle a établi plusieurs PLH depuis des années, l'agglomération ne devrait pas rester dans cette position de « spectateur », selon Mme Etienne. La délégation permet également d'être mieux positionné pour négocier les enveloppes annuelles lors du comité régional de l'habitat. L'agglomération pourrait ainsi espérer obtenir davantage de subventions pour son territoire, et contrôler au mieux son développement. L'enjeu de la délégation est de faire valoir les enjeux spécifiques du territoire et de ne pas se laisser emporter par ceux poursuivis par l'Etat. Ces priorités nationales constituent une difficulté pour l'agglomération qui a le sentiment que l'Etat n'accordera ses aides que si celle-ci les utilise comme il l'entend. Pour la communauté, il n'y a de sens de prendre la délégation que si celle-ci permet de maximiser les aides, mais il s'avère que si l'Etat promet certains montants lors de la signature de la convention, celui-ci n'est souvent pas en mesure de les tenir ensuite, sur la durée de la convention.

Après avoir étudié les conséquences de la prise de compétence, et si la question des moyens humains a tout de même quelque peu posé problème, en décembre 2012, le conseil communautaire de l'agglomération d'Annecy a délibéré pour lancer l'élaboration de son PLH¹²⁰ et pour solliciter

¹¹⁹ Celui-ci passe environ 20% de son temps sur les sujets de l'habitat.

¹²⁰ Le deuxième PLH de l'agglomération s'est achevé en 2013, celle-ci en nécessite donc un nouveau pour pouvoir obtenir la délégation. Ce troisième PLH concernera la période 2015-2020.

officiellement la délégation des aides à la pierre auprès des services de l'Etat, à compter du 1^{er} janvier 2015. La plupart des élus ayant été reconduits lors des récentes élections municipales, les grandes pré-orientations devraient être poursuivies. Toutefois, récemment, en Haute-Savoie, l'Etat a été amené à faire le bilan de la convention passée avec la deuxième agglomération du département, Annemasse. Il s'avère que, l'agglomération n'ayant pas atteint ses objectifs et ne s'étant pas montré coopérative avec l'Etat, cette délégation s'est révélée être un échec. L'agglomération d'Annecy craint donc que cette mauvaise expérience au sein de son département ne lui porte préjudice, le préfet risquant de s'interroger quant à sa demande de délégation. Enfin, il est également possible que pour des raisons de calendrier (PLH et/ou convention de délégation non finalisés) la prise de délégation ne puisse être assurée au 1^{er} janvier 2015, dans ce cas, l'agglomération reportera sa candidature d'une année.

Budget annuel moyen alloué au logement	Nombre moyen de logements sociaux construits par an	PLH
1,8 million d'euros	350	Troisième, 2015-2020

La Communauté d'Agglomération de La Rochelle

Les élus de la communauté d'agglomération de La Rochelle n'ont jamais souhaité prendre la délégation de compétence des aides à la pierre. Sans tenir compte des décisions qui sont politiques, l'acteur interrogé estime qu'il y a quelques années il n'était pas prudent de prendre cette compétence. Il y a trois ou quatre ans, l'Etat octroyait des budgets plus importants, mais se saisir de la délégation apparaissait risqué. Si l'agglomération s'était porté délégataire et s'était chargé de l'instruction des dossiers - même si paradoxalement il y avait plus d'argent « à prendre » - le risque était que l'Etat diminue ses subventions et que l'intercommunalité soit alors contrainte de continuer à assurer sa production de logements sociaux avec beaucoup moins d'aides. C'est face à ce manque de visibilité concernant la participation financière de l'Etat, que la prise de délégation n'apparaissait pas judicieuse à l'époque. Aujourd'hui, l'agglomération sait qu'elle ne peut s'attendre qu'à très peu d'aides de la part de l'Etat et peut ainsi raisonner plus clairement, M. Bech est donc plus favorable à cette prise de délégation. L'agglomération, sait qu'elle maintient un financement propre moyen de 5 millions d'euros par an et peut donc construire sa stratégie sur ce même budget annuel.

L'intercommunalité de La Rochelle est donc actuellement en pleine réflexion sur la prise de délégation. Les communes membres de l'agglomération de La Rochelle sont quasiment toutes situées en zone B1 ou B2, le marché y est très tendu. Beaucoup de bailleurs sociaux souhaitent construire du logement, mais les agréments et subventions sont de moins en moins nombreux. C'est pour cette raison que les techniciens et certains élus de l'agglomération se posent aujourd'hui la question et estiment qu'il serait peut être désormais judicieux de se saisir de cette compétence des aides à la pierre. Ils pourraient ainsi attribuer les agréments et les financements aux bailleurs qui conduisent des opérations correspondant aux stratégies mises en place par l'agglomération en matière d'habitat.

Si aucune étude n'a encore été effectuée pour évaluer les moyens à mettre en œuvre pour cette prise de délégation, M. Bech estime que celle-ci nécessiterait le recrutement d'environ deux personnes pour l'instruction des dossiers (le service habitat compte actuellement 13 personnes). Concernant le type de délégation, l'acteur interrogé estime qu'il est plus judicieux de se saisir à la fois de la gestion des financements et de l'instruction des dossiers pour le parc public afin que les projets soient suivis dans leur totalité et étudiés par les services de l'agglomération. Celle-ci est ainsi complètement autonome et, selon M. Bech, plus efficace. La communauté laisserait en revanche l'instruction des dossiers pour le parc privé à l'ANAH, car cela impliquerait certainement de recruter encore du personnel supplémentaire alors que l'agglomération dispose uniquement d'un Programme d'Intérêt Général (PIG) sur son territoire. La question de l'organisation et des moyens financiers et humains à mettre en œuvre, est un point dont les acteurs de l'agglomération tiennent compte, même si celui-ci n'est pas essentiel.

Face au contexte actuel et à l'état de tension du marché de son agglomération, l'acteur interrogé apparaît clairement favorable à la prise de délégation. Néanmoins, l'intercommunalité de La Rochelle n'est aujourd'hui qu'en phase de réflexion. Elle réactualise actuellement son PLH et les conclusions n'ont pas encore été rendues. De plus, suite aux élections municipales, les élus ont changé et la question reste donc actuellement en suspension. Toutefois, celle-ci devrait rapidement être étudiée.

Budget annuel moyen alloué au logement	Nombre moyen de logements sociaux construits par an	PLH
5 millions d'euros	150	Second, 2009-2014

Comme les communautés caractérisées par un marché fluide, celles qui se situent en marché tendu s'intéressent clairement à la prise de délégation des aides à la pierre. Face à l'état de tension de leur marché, ces agglomérations aspirent en effet à se saisir de cette compétence pour bénéficier de plus de poids lors des négociations, orienter les subventions vers les projets qu'ils jugent pertinents et ainsi mieux mener leur politique de l'habitat. Ainsi, l'agglomération d'Annecy a décidé de solliciter la délégation de compétence au 1^{er} janvier prochain et l'intercommunalité de la Rochelle, alors qu'elle réactualise actuellement son PLH, est, elle, en pleine réflexion sur la question.

Si elle envisage officiellement de se saisir de la délégation de compétence des aides à la pierre, l'agglomération d'Annecy a toutefois évoqué certains inconvénients associés tels que la lourdeur administrative et la nécessité de renforcer son personnel.

Le chapitre III de la loi relative aux libertés et responsabilités locales est venu modifier le mode de programmation locale des aides à la pierre en offrant la possibilité aux EPCI compétents en matière d'habitat¹²¹, d'assurer l'attribution et la gestion des aides à la pierre. Après être revenu sur les places qu'occupent actuellement l'Etat et des intercommunalités au sein de la politique du logement, nous avons tenté d'éclaircir les raisons pour lesquelles certaines communautés ne se sont pas saisies de cette délégation.

Désignées comme « chef de file » de la politique habitat, les intercommunalités ont vu leurs responsabilités s'élargir au fil des années et la délégation des aides à la pierre a fini de leur donner une position centrale dans le domaine. Délégataires ou non, les communautés s'impliquent de plus en plus dans la conduite de leur politique de l'habitat¹²². En effet, si la signature d'une convention de délégation des aides à la pierre témoigne de l'engagement des agglomérations pour le logement, les communautés non délégataires s'investissent également dans le domaine. La question du logement semble effectivement être au cœur des préoccupations des élus locaux, même si, comme nous avons pu le voir, les champs d'intervention des intercommunalités diffèrent selon le niveau de tension des marchés.

L'Etat quant à lui se désengage de plus en plus financièrement mais semble toujours avoir du mal à réellement transférer ses compétences et faire confiance à celui à qui il les confie. Bien que certaines de ses compétences aient été transférées, le pilotage général reste entre ses mains, il continue de contrôler les actions des collectivités et d'afficher ses propres objectifs en termes de logements. Lors du bilan effectué sur la délégation, nous avons pu constater que la déclinaison territoriale des objectifs nationaux était particulièrement critiquée par les communautés délégataires. Si cette approche est le gage d'une unité et d'une équité nationale, son efficacité peut toutefois être remise en cause. Nous pouvons en effet nous interroger, sur la pertinence d'afficher des priorités uniformes pour l'ensemble du territoire national alors que celui-ci est caractérisé par une importante diversité. La délégation de compétence des aides à la pierre permet quelques peu de minimiser ce problème. En effet, grâce à celle-ci, les intercommunalités, qui connaissent bien mieux que l'Etat les réalités de leur territoire, peuvent orienter les financements destinés au logement en fonction des besoins réels¹²³.

Les entretiens effectués avec six communautés d'agglomération nous ont permis de venir vérifier, ou non, nos hypothèses.

Tous les acteurs interrogés ont signalé que le contexte immobilier conditionnait énormément la décision de prendre ou non la délégation des aides à la pierre. La comparaison des territoires étudiés a permis de confirmer que l'engagement en matière d'habitat dépend de la tension du marché et de vérifier notre première hypothèse. En effet, nous avons pu constater que l'absence de réels enjeux était la raison principale pour laquelle les agglomérations de marchés détendus ne se portaient pas délégataires. Aussi, chez les communautés de marchés fluides et tendus, la question de se saisir ou non de cette délégation est clairement davantage considérée. Toutefois, le zonage ne semble pouvoir, à lui seul, expliquer la prise de délégation.

Concernant le manque de moyens il est apparu que celui-ci ne justifiait qu'en partie que certains EPCI ne se soient pas portés délégataires. En effet, si devoir recruter du personnel et mettre en place des moyens plus importants pour se saisir de la compétence, est signalé comme un inconvénient par les communautés interrogées, celui-ci ne semble pas clairement freiner celles qui s'intéressent réellement à cette délégation. En revanche, nous pouvons noter que les communautés

¹²¹ Et subsidiairement aux départements

¹²² L'implication financière des intercommunalités pour le logement est en effet de plus en plus importante. Le budget qu'elles consacrent au logement est toutefois à mettre en perspective avec leur apport pour les autres domaines, leurs dépenses destinées à l'équipement étant par exemple beaucoup plus importantes.

¹²³ S'ils ont plus de pouvoir pour flécher les financements, les délégataires restent toutefois contraints par l'Etat, qui délivre les agréments.

caractérisées par un marché détendu considèrent que, face à leurs enjeux et aux quantités d'aides dont elles bénéficient, la mise en place de moyens supplémentaires ne se justifie pas.

Face à la diminution des aides étatiques, il apparaît compréhensible que la prise de délégation ne soit pas jugée opportune par certains intercommunalités. De plus, devoir faire des dépenses supplémentaires pour se saisir de la délégation s'annonce difficile pour les communautés suite à l'annonce récente du premier ministre de vouloir faire 11 milliards d'euros d'économies dans les collectivités territoriales¹²⁴. Face à cette raréfaction de la ressource publique, c'est même plus globalement, l'engagement des intercommunalités pour le logement qui pourrait être menacé.

Quant au manque de compétences, aucune des collectivités interrogées n'a avancé cet argument pour justifier qu'elles ne se soient pas saisies de la délégation. Notre seconde hypothèse ne s'est donc que très partiellement vérifiée.

Enfin, l'absence de consensus politique sur la question n'apparaît pas être une des raisons principales pour lesquelles les EPCI ne soient pas délégataires. En effet, seule deux¹²⁵ des intercommunalités interrogées font face à une opposition au sein de leur conseil communautaire sur le sujet. Notre troisième et dernière hypothèse se vérifie donc pour celles-ci.

Par ailleurs, il s'est avéré que certaines agglomérations souhaitaient d'abord tirer les leçons des premières délégations avant de s'engager. Nous avons également constaté que la capacité politique des EPCI était effectivement très variable. Si pour certaines une réelle politique de l'habitat est déjà mise en œuvre, d'autres s'attachent encore à ce que leur PLH soit porté par l'ensemble des communes qui la composent.

A titre informatif, nous avons interrogé une des collectivités qui s'est vu refusé la délégation, l'agglomération de Clermont-Ferrand¹²⁶. Celle-ci nous a révélé que la décision du préfet était en réalité politique. Si les refus ont été très peu nombreux depuis le lancement du dispositif, nous pouvons tout de même nous interroger sur leur motif.

Si le bilan quantitatif de la délégation des aides à la pierre est plutôt positif, l'impact réel semble lui difficile à estimer. L'évaluation des politiques locales est en effet compliquée à effectuer du fait du manque de statistiques sur le sujet. Ainsi, nous ne pouvons affirmer que la délégation permet une mise en œuvre plus efficace des politiques locales de l'habitat. Aussi, il est important de rappeler que la délégation ne concerne qu'une faible partie des financements destinés au logement. En effet les aides non contingentées, les aides à la personne les avantages fiscaux, ainsi que les aides de l'ANRU¹²⁷ constituent un apport financier conséquent qui n'est pas concerné par le dispositif.

Si nos entretiens ne nous permettent pas de généraliser, l'étude de ces six agglomérations nous a permis de mettre en lumière certaines tendances. Au vue de celles-ci, nous pouvons supposer que certains EPCI situés en marché tendus ou fluides et considérant clairement la question de la délégation des aides à la pierre, se saisissent de cette compétence dans les prochaines années.

Nous n'avons actuellement pas connaissance de la suite que comptent donner les pouvoirs publics à ce mode de gestion. Toutefois, si le principe de volontariat n'était pas maintenu, nous pourrions nous interroger sur le rôle futur des DDT. Aussi, une généralisation du dispositif poserait certainement problème auprès des communautés de communes, qui sont très peu nombreuses à s'être porté délégataires et qui ne possèdent pas toutes de la compétence habitat.

¹²⁴ Le 16 avril dernier, le premier ministre Manuel Valls a promis une économie de 11 milliards d'euros d'économies pour les collectivités locales et a donc annoncé une réduction des dotations globales de financement (DGF).

¹²⁵ Il s'agit de la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole et de celle de Nevers

¹²⁶ L'acteur interrogé est M. PIATTI, Directeur général de l'habitat, de la solidarité et du développement urbain à la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand

¹²⁷ L'Etat garde en effet la main sur la politique de la ville. Sur la période 2004/2013, la programmation représente 34,22 milliards d'euros, financés à hauteur de 30% en moyenne par l'ANRU. Le logement qui concentre 62% des subventions de l'ANRU

Annexes 1 : Zonages « locatif social » et « Scellier »

Le zonage locatif social

Le zonage « *locatif social* » a été établi en 1977 pour le calcul des aides personnelles au logement (APL), et modifié à plusieurs reprises - la dernière révision remontant à 2005.

La **zone I** réunit l'agglomération de Paris et les communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France.

La **zone I bis**, à laquelle s'appliquent des plafonds de loyers supérieurs à la zone I, a été créée pour tenir compte du niveau de tension supérieur de Paris et de ses communes limitrophes.

La **zone II** comprend les autres communes de l'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, le « Genevois français » à la frontière suisse, les îles non reliées au continent et des cantons du département de l'Oise.

La **zone III** correspond au reste du territoire métropolitain.

Le zonage de l'investissement locatif ou zonage « Scellier »

Zone A bis : Paris et des communes proches de Paris. Cette zone est identique à la zone I bis pour les offres de prêt émises avant le 1^{er} juin 2011 ; elle a été étendue pour les offres de prêt émises après le 1^{er} juin 2011 ;

Zone A : départements de la petite couronne, une partie des communes des départements de la grande couronne les plus proches de Paris, certaines communes de l'Ain et de Haute-Savoie (proches de Genève), des Alpes-Maritimes et du Var (sur le littoral, de Hyères à Menton) ;

Zone B : des communes de la grande couronne, des agglomérations de plus de 50 000 habitants considérées comme tendues, certaines communes où les loyers étaient élevés, les îles non reliées au continent, les départements et territoires d'outre-mer, le pourtour de la Côte d'Azur. La zone est subdivisée en zone B1 et zone B2 selon la taille de l'agglomération (plus de 150 000 habitants) et l'intensité de la tension ;

Zone C : le reste du territoire.

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

Annexe 2 : Plan de financement moyen en PLUS et aides publiques associées

PLAN DE FINANCEMENT PLUS 2011	Montant moyen par logement
Prix de revient unitaire	141 900
Subvention Etat (surcharge foncière incluse)	2 500
Subvention 1% Logement	3 700
Subventions collectivités locales et autres	11 100
Prêt Caisse des dépôts	105 100
Fonds propres	19 500

PLAN DE FINANCEMENT PLUS EN % DU PRIX DE REVIENT DE 1999 A 2011		
	1999	2011
Subvention Etat	6 %	2 %
Prêt ou subvention 1% Logement ⁽¹⁾	5 %	3 %
Subventions collectivités locales et autres	2%	8 %
Prêts Caisse des dépôts et autres prêts	85%	74 %
Fonds propres	2%	14 %
Total	100%	100 %

(1) L'apport du 1% Logement prenait la forme d'un prêt en 1999 et se fait sous forme de subvention depuis 2005. Les deux proportions ne sont donc pas directement comparables.

Source : Fiche thématique de l'USH, « Le financement du logement social : généralités »

Annexe 3 : Détails des budgets alloués au logement par les communautés d'agglomération interrogées

Sources : Données communiquées par les acteurs interrogés

Communauté d'Agglomération de Nevers

Budget de fonctionnement		Budget d'investissement	
Etudes et honoraires divers	30 000 à 50 000 €	Aides HLM renouvellement de patrimoine (démolition-reconstruction)	400 000 à 600 000 €
Frais divers	10 000 €	Aides HLM hors secteur de renouvellement	150 000 à 300 000 €
Subventions associations	30 000 €	Etudes diverses	Variable
Subventions autres collectivités pour participer à des dispositifs partagés	20 000 €	Subventions travaux OPAH	A venir
Frais d'animation OPAH	A venir		
Total	90 000 à 110 000 €	Total	550 000 à 900 000 €

Communauté d'Agglomération Castelroussine (CAC)

Financements de la CAC pour le PLH 2007-2012

	Montant total 2007-2012	Moyenne annuelle
Fonctionnement	934 000 €	155 667 €
Investissement	4 056 500 €	676 084 €
<i>Aide Accession Sociale</i>	152 500 €	2 547 €
<i>Aide au logement social</i>	1 719 670 €	286 612 €
<i>Aide au lot</i>	421 576 €	70 263 €
<i>Surcharge foncière</i>	33 152 €	5 525 €
<i>Suivi social PLAI</i>	45 735 €	7 623 €
<i>OPAH + ASE</i>	1 277 886 €	212 981 €
<i>Prêts CODAC</i>	269 400 €	44 900 €
<i>Autres</i>	71 500 €	11 917 €
Total	4 990 500 €	831 750 €

Tableau récapitulatif du programme d'actions et des coûts identifiés à la charge de la CAC pour le PLH 2013_2018

Fiches actions PLH 2013-2018			Intervention de la CAC	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL PLH
n°1	Développer l'accès à la propriété destinée aux primo accédants	Soutenir financièrement les primo-accédants	Aide de 3000€ / logt, 40 logt par an	120 000	120 000	120 000	120 000	120 000	120 000	720 000
n°2	Préparer les opérations d'habitat	S'inscrire dans le rythme de construction défini dans le scénario	Pas de coût							
		Utiliser les outils existants en matière d'urbanisme et de foncier								
		Produire le foncier nécessaire								
n°3	Favoriser le développement de l'offre locative sociale, en particulier dans les communes proches d'Ozans et celles pouvant entrer dans le champ de l'article 55 de la loi SRU	Préparer les opérations et continuer à établir une programmation communautaire	Pas de coût							
		Soutenir la production de logements sociaux	Aide de 3000€ par PLUS, 5000€ par PLAI neuf, 6000€ par PLAI en AA, pour 73 logt par an	290 000	290 000	290 000	290 000	290 000	290 000	1 740 000
n°4	Accompagner l'amélioration de la qualité du parc locatif social existant et renouveler une partie du parc (en lien avec le PSL)	Engager de nouvelles opérations de démolition	Aide de 20% du coût de démol. plafonné à 15.000 € / logt pour 50 à 80 logt par an	150 000 à 240 000	150 000 à 240 000	150 000 à 240 000	150 000 à 240 000	150 000 à 240 000	150 000 à 240 000	900 000 à 1 440 000
		Poursuivre la réhabilitation du parc social	Aide de 1000€ / logt pour amélioration énergétique, pour 100 logts par an	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	600 000
n°5	Confirmer l'effort d'amélioration du parc privé existant	Poursuivre la politique d'amélioration du parc privé	OPAH communautaire : action en cours	200 000	200 000	200 000	200 000			800 000
			CLE : action en cours	10 000						10 000
n°6	Accroître les produits adaptés au vieillissement et au handicap	Produire des logements adaptés, développer des formules d'habitat regroupé	Pas de coût							
		Poursuivre l'adaptation du parc existant privé et public								
		Collaborer à la mise en place du dispositif de recensement des logements adaptés								
n°7	Continuer à développer le parc à très faible loyer	Poursuivre la production de PLAI et prévoir l'accompagnement social	Inscrit dans l'action n°3							
n°8	Favoriser la diversité sociale	Créer des opérations d'habitat mixtes (privé/public). Renforcer la veille sur les conditions d'occupation du parc HLM (exonération SLS, équilibre des attributions, mutations internes)	Pas de coût							
n°9	Consolider l'accès au logement des publics en difficulté	Favoriser l'accompagnement social, l'intermédiation locative	Aide à l'accompagnement social des nouveaux PLAI de 4000€ / logt, pour 10 logt par an	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	240 000
n°10	Améliorer les conditions d'accueil et d'habitat des gens du voyage	Identifier les porteurs de projet. Mettre en œuvre une MOUS. Créer des PLAI et terrains familiaux. Adapter l'aire d'accueil de Châteauroux	MOUS : 15 000 par an pendant 3 ans	15000	15000	15000				
n°11	Réactiver les outils de gouvernance de la politique de l'habitat	Réunir les instances politique, technique et partenariale. Réaliser des évaluations et bilan. Poursuivre le partenariat	Partenariat	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	90 000

COUT TOTAL PLH (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013-2018
	940 000 à 1 030 000	930 000 à 1 020 000	930 000 à 1 020 000	915 000 à 1 005 000	715 000 à 805 000	715 000 à 805 000	5,1 à 5,7M

Communauté d'agglomération de Metz Métropole

Champ d'intervention	Action/dispositif	Budget annuel alloué
Logement social	Offre nouvelle	Environ 1 970 000 €
	Réhabilitation	400 000 €
Réhabilitation parc privé	PIG	100 000 €
	Habiter mieux	30 000 €
Accession	PASS'Logement	400 000 € (fongible entre les 2 dispositifs)
	Maison Durable	
Total		2,9 millions d'€

Communauté d'Agglomération d'Annecy (C2A)

Extrait rapport d'activités C2A 2013

Logements aidés financés	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moy.
Locatifs aidés	185	309	372	462	231	419	330
dont PLAI (très social)	36	115	80	114	49	125	87
dont PLUS (social)	118	147	244	296	173	242	203
dont PLS (intermédiaire)	31	47	48	52	9	52	40
Accession aidée	8	14	25	21	36	20	21
TOTAL	193	323	397	483	267	439	350
Montant aides en million €	1	1,51	1,68	2,23	1,44	2,18	1,67

Budget habitat C2A (en grandes masses / moyennes)

INVESTISSEMENT

	Locatif social	Parc privé existant*	TOTAL
Construction	1 670 000 €	0 €	1 670 000 €
Réhabilitation	0 €	30 000 €	30 000 €
TOTAL	1 670 000 €	30 000 €	1 700 000 €

* NB : dispositif opérationnel de 2008 à 2011

FONCTIONNEMENT

	Participations diverses *	Charges générales **
TOTAL	100 000 €	6 000 €

* financement associations / structures dédiées à l'habitat (service lgt jeunes, ADIL, hébergement d'urgence hivernale...)

** fournitures, transports, frais d'études...

PERSONNEL EN CHARGE DE L'HABITAT

- 0,25 équivalent temps plein Directeur Aménagement (cadre A ingénieur)
- 1 équivalent temps plein Responsable politique logement (cadre A attaché)

Communauté d'Agglomération de La Rochelle

Champ d'intervention	Budget
Parc locatif public (principalement construction neuve)	4 millions d'€
Participation au programme de rénovation urbaine	Environ 500 000 €
Autres : Dépenses de fonctionnement, subventions associations	500 000 €
Total	5 millions d'€

Table des sigles et abréviations

AE : Autorisations d'Engagement

ASE : Aide de Solidarité Ecologique

ANAH : Agence Nationale de l'Habitat

CCH : Code de la Construction et de l'Habitation

CDC : Caisse des Dépôts et Consignation

CP : Crédits de Paiement

CODAC : COmité Départemental d'Aide à la Construction

DDCS : Direction Départementale de la Cohésion Sociale

DDE : Direction Départementale de l'Equipeement

DDT : Direction Départementale des Territoires

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EPCI : Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

EPL : Entreprises Publiques Locales

LFI : Loi de Finances Initiale

OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

PCS : Plan de Cohésion Sociale

PIG : Programme d'Intérêt Général

PDALP : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

PLH : Programme Local de l'Habitat

REATE : REforme de l'Administration Territoriale de l'Etat

USH : Union Sociale pour l'Habitat

Ouvrages et rapports

DRIANT Jean-Claude, *Les politiques du logement en France*, Paris, La documentation Française, 2009, 183 pages.

Compte rendu de la commission des finances, de l'économie générale et contrôle budgétaire. *Comment optimiser les aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins*, 22 mai 2013, 15 pages.

DALLIER Philippe, *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)*, rapport n°570, juin 2011, 67 pages.

DELPECH Claire, *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, 15 pages.

TRACOL Pierre-Olivier, *Les politiques du logement des communautés urbaines et communautés d'agglomération depuis la loi libertés et responsabilités locales*, Mémoire de fin d'études, 2010, 55 pages.

HERBERT Béatrice et Claire DELPECH, *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)*, synthèse étude Anil-AdCF, janvier 2011, 19 pages.

DRIANT Jean-Claude, *Délégation des aides à la pierre, regards croisés des acteurs de l'habitat*, juin 2007, 42 pages.

Cour des Comptes, *Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements*, mai 2011, 200 pages.

EPSTEIN Renaud, Thomas KIRSZBAUM et Hélène MACAIRE, *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*, septembre 2011, 317 pages.

BENCHENDIKH François, Fabien DESAGE, Mathilde GRALEPOIS, David GUERANGER et Romain LAJARGE, *Programme de recherche « l'intercommunalité à l'épreuve des faits », Solidarité intercommunale : Partager richesse et pauvreté ?*, avril 2011, 242 pages.

Revues

Dossier « Politiques locales de l'habitat, Logement : quelle décentralisation ? », *Intercommunalités*, n°133, avril 2009, 14 pages.

BEHAR Daniel, « Habitat : pour une politisation de l'action publique territoriale », *Pouvoirs Locaux*, n°45, mai 2000, 10 pages.

Sites internet

GEST Alain, *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locale*, 28 juin 2006, disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3199.asp#P533_83171

Les délégations de compétence pour la gestion du financement du logement, [En ligne]. <http://www.dguhc-logement.fr/index.php>

Cités, territoires, gouvernance. JABLON Samuel. *Décentralisation et territorialisation des politiques du logement*, [En ligne]. <http://www.citego.info/?Decentralisation-et>

Pour l'ensemble des textes de lois : Legifrance, [En ligne]. <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Base de données BANATIC, [En ligne]. <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/donnees-banatic-au-1er-janvier-2014>

Fiche de l'Union Sociale pour l'Habitat. *Le mouvement HLM et la territorialisation des politiques de l'habitat*, [En ligne]. <http://www.union-habitat.org/sites/default/files/Fiche%209%20->

Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

CITERES

UMR 6173
*Cités, Territoires,
Environnement et
Sociétés*

Equipe IPA-PE
*Ingénierie du Projet
d'Aménagement,
Paysage,
Environnement*

**Directeur de recherche :
Thomas Eric**

**Renaudet Audrey
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2013-2014**

La délégation des aides à la pierre : pourquoi certains EPCI ne se sont-ils pas saisis de cette compétence ?

Résumé :

La loi Libertés et Responsabilités Locales du 13 août 2004 a offert aux intercommunalités la possibilité de devenir délégataires des aides à la pierre. Cette opportunité constitue pour les EPCI un outil supplémentaire pour la mise en œuvre de leur politique locale de l'habitat. Toutefois, le dispositif reposant sur le volontariat, toutes les intercommunalités ne se sont pas saisies de cette compétence. Ce projet de fin d'études s'attache à en étudier les raisons. La première partie situe le contexte actuel de la politique du logement en se penchant particulièrement sur l'attitude paradoxale de l'Etat et sur la place des intercommunalités qui ont vu leurs responsabilités croître ces dernières années. Cette partie fait également le bilan de la délégation sur lequel s'appuie la formulation des hypothèses. La deuxième partie définit, elle, les critères utilisés pour le choix des communautés à étudier. Six communautés d'agglomération ont ainsi été sélectionnées, celles d'Annecy, Châteauroux, La Rochelle, Metz, Nevers et Poitiers. Enfin, la troisième et dernière partie est consacrée à l'analyse des entretiens effectués avec les responsables des services de l'habitat de ces communautés. Cette analyse croisée permet de conclure sur la vérification ou non des hypothèses émises.

Mots Clés : aides à la pierre, logement social, intercommunalités