



**Rapport public thématique**

**LES AIDES A LA PIERRE :**

**L'EXPERIENCE DES DELEGATIONS DE  
L'ETAT AUX INTERCOMMUNALITES ET  
AUX DEPARTEMENTS**

**Mai 2011**

**Cour des comptes**

## SOMMAIRE

<b>Introduction .....</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre I Un dispositif original .....</b>	<b>13</b>
<b>I - Une délégation spécifique.....</b>	<b>13</b>
A - Un champ à la fois important et limité .....	14
B - Un poids financier qui se réduit.....	16
<b>II - Un support conventionnel sui generis.....</b>	<b>21</b>
A - Des co-contractants spécifiés par la loi .....	21
B - Un jeu conventionnel évolutif .....	22
<b>III - Une mise en place pragmatique.....</b>	<b>24</b>
A - Une réelle dynamique de mise en œuvre.....	24
B - La délicate articulation des délégataires avec les communes .....	28
<b>Chapitre II La construction de nouveaux logements sociaux .....</b>	<b>35</b>
<b>I - Un effet de levier .....</b>	<b>35</b>
A - Des objectifs de construction ambitieux.....	36
B - Des résultats encourageants .....	44
C - Des difficultés persistantes .....	55
<b>II - Des initiatives locales novatrices .....</b>	<b>60</b>
A - Lever l'obstacle du foncier .....	60
B - Mobiliser les bailleurs.....	67

---

<b>Chapitre III La rénovation du parc privé.....</b>	<b>79</b>
<b>I - Une délégation délicate à mettre en œuvre.....</b>	<b>79</b>
A - Un dispositif difficile à piloter .....	79
B - Des délégataires aux pouvoirs restreints.....	84
<b>II - Un bilan en demi-teinte.....</b>	<b>89</b>
A - Une contribution plus limitée des délégataires à la rénovation du parc privé ancien qu'à la construction sociale .....	90
B - Des difficultés malaisées à surmonter dans la lutte contre l'habitat indigne .....	98
<b>Conclusion .....</b>	<b>104</b>
<b>Récapitulatif des recommandations.....</b>	<b>109</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>110</b>
<b>Réponses des administrations, des collectivités et des organismes concernés.....</b>	<b>127</b>

## **Les rapports publics de la Cour des comptes**

### **- élaboration et publication -**

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes, et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

\*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) . Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

## Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport sur « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements ».

Elle a arrêté sa position au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présent : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, MM. Pichon, Hernandez, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Mayaud, Devaux, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Monier, Troesch, Thérond, Briet, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Lefas, Schwerer, Brun-Buisson, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Andréani, Mme Morell, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, M. Bernicot, Mme Ratte, MM. Gautier (Jean), Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Davy de Virville, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbé, Petel, Valdiguié, Ténier, Lair, Mme Trupin, MM. Corbin, Rigaudiat, Rabaté, Metzger, de Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique), M. Uguen, Mme Briguët, M. Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Sépulchre, Antoine, Mousson, Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Machard, Mme Cordier, MM. Migus, Rousselot, Geoffroy, Lambert, Azerad, Mme Dardayrol, MM. de la Guéronnière, Duwoye, Aulin, conseillers maîtres, MM. Cadet, Klinger, Dubois, Gros, Marland, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient également présents :

- M. Maistre, premier avocat général, qui a présenté les observations du ministère public ;
- Mme Malébat-Mély, conseiller maître, rapporteur, et M. Meunier, conseiller référendaire, président de la chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes, président de la formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes chargée de l'élaboration du rapport examiné.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 24 mai 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interjuridictions présidée par M. Gérard Meunier conseiller référendaire, président de chambre régionale des comptes, et composée de Mme Briguet, MM. de Mourgues, Bayle (jusqu'au 3 juillet 2009), Durrleman (à partir du 3 juillet 2009), Tenier, Schwerer, conseillers maîtres, Roguez, Cailleau, présidents de section de chambre régionale des comptes.

Les rapporteurs étaient :

- Mme Malécat-Mély, conseiller maître, rapporteur général du rapport soumis à délibération ;

- Mme Viviane Bourdon, président de section de chambre régionale des comptes.

Le contre-rapporteur était M. Durrleman (jusqu'au 8 février 2011), puis M. de Mourgues (à partir du 8 février 2011).

## Introduction

Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 61), les intercommunalités ou les départements qui le souhaitent peuvent attribuer, au nom de l'Etat, les aides à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien<sup>1</sup>. En 2010<sup>2</sup>, 78 intercommunalités et 28 départements, regroupant la moitié de la population métropolitaine, exercent ainsi des missions qui, ailleurs, demeurent exercées, sous l'autorité des préfets, par les directions départementales des territoires (DDT) qui ont succédé aux directions départementales de l'équipement (DDE).

Le dispositif est original en droit français<sup>3</sup> : il ne s'agit pas d'un transfert, mais d'une délégation de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. L'Etat n'est pas dessaisi de sa compétence ; il détermine les objectifs et apprécie la capacité des intercommunalités ou des départements à les réaliser.

Le système, en outre, est fondé sur le volontariat. Il coexiste donc avec le maintien, sur le territoire national, de zones continuant de relever de la compétence directe des services de l'Etat.

Enfin, il s'agit d'une expérience, sans constituer une expérimentation au sens de l'article 37-1 de la Constitution.

La Cour et les chambres régionales des comptes se sont attachées à établir un premier bilan de ce cadre radicalement nouveau, qui n'a aucun précédent. Elles ont analysé la situation qui résulte de l'existence simultanée de deux régimes de gestion, délégué et non délégué, et cherché à apprécier les perspectives d'évolution d'un agencement qui demeure au "*milieu du gué*" selon l'expression du Conseil d'Etat<sup>4</sup>.

Les résultats obtenus ont été mesurés au regard des programmes ambitieux de construction locative nouvelle et de rénovation du parc privé ancien que l'Etat a retenus. La délégation a en effet bouleversé le paysage institutionnel du secteur, au moment où les pouvoirs publics cherchaient à infléchir la politique publique du logement en redonnant une forte impulsion aux aides à la pierre.

---

<sup>1</sup> Les aides en faveur de l'hébergement entrent également dans ce champ de l'article 61 de la loi du 13 août 2004.

<sup>2</sup> En 2011 le nombre de délégataires s'élève à 108 (81 EPCI et 27 départements).

<sup>3</sup> Cour des comptes, *La conduite par l'Etat de la décentralisation* octobre 2009.

<sup>4</sup> Conseil d'Etat, rapport 2009 "*Du droit du logement au droit au logement*" p. 313.

### **Les politiques publiques en faveur du logement : aides à la pierre et aides à la personne**

Les *aides à la pierre* concernent, en premier lieu, la construction de logements locatifs sociaux. Lorsque l'Etat reconnaît une opération de construction comme une « *opération de logement social* », sa décision ouvre droit à l'obtention de prêts à long terme accordés par la Caisse des dépôts et consignations sur les fonds d'épargne. Le bénéfice de ces prêts, dont les caractéristiques dépendent des ressources de la population à laquelle sont destinés les logements à construire, conditionne à son tour l'attribution d'avantages fiscaux<sup>5</sup>. Des subventions d'Etat complètent le dispositif.

Ces aides ont connu un grand développement jusqu'au rapport Barre de 1975<sup>6</sup>. Les interventions publiques ont alors été massivement réorientées vers les *aides à la personne* (aide personnalisée au logement (APL)), destinées à solvabiliser le locataire quel que soit son bailleur. La volonté de mieux répondre à la demande en diversifiant l'offre a parallèlement conduit l'Etat à soutenir financièrement la rénovation du parc privé ancien qui est devenu le second objet des aides à la pierre. La mission a été confiée à l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat, devenue l'Agence nationale de l'habitat (Anah), qui accorde des subventions aux propriétaires occupants bénéficiant de faibles ressources, mais aussi aux propriétaires bailleurs.

Ces inflexions ont eu pour conséquence une sensible diminution du nombre de logements sociaux annuellement financés, passés de 100 000 chaque année entre 1965 et 1975, à environ 60 000 par an. Dans le même temps, l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles, les difficultés économiques, la croissance démographique ont augmenté continûment les difficultés de logement et corrélativement les demandes adressées aux bailleurs sociaux.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, puis la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) ont suscité un effort financier important, prolongé par le plan de relance. Dans le même temps, l'Etat développait, par ailleurs, avec son opérateur, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), et les

<sup>5</sup> Application de la TVA au taux réduit de 5,5 % et exonération pour une durée de 15 ou 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

<sup>6</sup> Rapport de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement présidée par Raymond BARRE", Paris, La Documentation Française, 1975.

communes, une politique de la ville visant non pas à accroître l'offre de logements sociaux mais à rénover le tissu urbain pour les logements existants.

La concomitance des ambitions en matière de politique de la ville et de politique du logement était plus aisée à assumer, dès lors que des acteurs locaux, les intercommunalités et les départements pour l'offre de logement, acceptaient de prendre le relais. La délégation, au-delà des contributions financières attendues des autorités intercommunales et départementales, était en effet susceptible d'enclencher une dynamique favorable à l'obtention de résultats concrets.

Pour apprécier ces différents points, la Cour et les chambres régionales des comptes ont enquêté tant auprès des services de l'Etat que des collectivités délégataires.

La Cour des comptes a conduit ses investigations auprès des administrations centrales concernées et des services déconcentrés de l'Etat dans huit régions<sup>7</sup>.

Dix chambres régionales des comptes<sup>8</sup> ont par ailleurs, examiné les comptes et la gestion de quinze délégataires, ainsi que ceux des communes associées et des offices publics d'habitat, de sociétés d'économie mixte ou d'autres acteurs qui leur sont liés.

L'échantillon représente 15 % du nombre des délégataires et 22 % de la population concernée par l'expérience<sup>9</sup>. Constitué de communautés d'agglomération, de communautés urbaines et de départements de taille très différente, situés dans des zones à dominante soit rurale, soit urbaine, où la tension du marché du logement est très variable, il reflète la diversité de la géographie des délégations.

Dans un premier chapitre, le rapport présente l'originalité du dispositif de délégation. Les deux chapitres suivants analysent sa mise en œuvre, dans les deux champs de son intervention, la construction de nouveaux logements sociaux et la rénovation du parc privé.

---

<sup>7</sup>Alsace, Franche-Comté, Ile de France, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

<sup>8</sup>Chambres régionales des comptes d'Alsace, d'Aquitaine, de Bretagne, d'Ile de France, de Languedoc-Roussillon, de Lorraine, de Nord-Pas-de-Calais, de Pays de la Loire, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Rhône-Alpes.

<sup>9</sup> Voir annexe 1

# Chapitre I

## Un dispositif original

Complétant des prêts spécifiques consentis notamment par la Caisse des dépôts et consignations, les aides à la pierre s'inscrivent dans une politique publique du logement où l'Etat conserve un rôle majeur.

La délégation ne modifie ni les conditions d'octroi ni les barèmes des aides. L'Etat garde intégralement ses compétences. Il fixe, avec les délégataires, les objectifs et les modalités précises de gestion.

La délégation des aides à la pierre tire par ailleurs sa singularité du principe du volontariat. Compte tenu d'un pilotage souple, il s'ensuit que la géographie des délégations dessine une carte complexe. La subtilité des découpages est accrue par la circonstance que la loi a autorisé les départements à devenir délégataires, à titre subsidiaire, en l'absence de candidature d'une intercommunalité.

Le fonctionnement du système, enfin, subit l'effet des limitations de compétences des intercommunalités, comme des départements, face aux pouvoirs des communes en matière d'urbanisme.

### I - Une délégation spécifique

Les articles L. 301-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation codifient le dispositif institué par la loi relative aux libertés et

responsabilités locales du 13 août 2004. Le fondement de la délégation réside dans une convention par laquelle l'Etat délègue aux collectivités qui le souhaitent *"la compétence pour décider de l'attribution ..... des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux et de celles en faveur de la rénovation de l'habitat privé"*.

Les collectivités qui se portent candidates doivent accepter la gestion des aides destinées à la fois à la construction nouvelle de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien, sans pouvoir choisir les unes plutôt que les autres. Elles n'ont pas la possibilité de modifier les conditions d'attribution, dont l'Etat garde la maîtrise.

La délégation est intervenue, toutefois, dans un contexte où ces aides, dans le budget de l'Etat, ont pris une place seconde au regard des autres leviers de la politique du logement.

### **A - Un champ à la fois important et limité**

La gestion des aides à la pierre demeure régie par les dispositifs nationaux. Les délégataires ont cependant la possibilité d'abonder certains dispositifs.

#### *a) Les aides à la construction de nouveaux logements locatifs sociaux*

Les fonds d'épargne centralisés par la Caisse des dépôts et consignations (livret A) constituent le levier habituel du financement d'une gamme de prêts au logement social. Même si les évolutions récentes du marché ont rendu ces prêts moins attractifs que par le passé<sup>10</sup>, le financement public du logement social continue de s'appuyer sur leur obtention. Celle-ci est en effet conjointe à l'attribution de subventions de l'Etat (les aides à la pierre) et, dans l'état actuel du droit, des exonérations fiscales s'y ajoutent.

Le délégataire peut, pour sa part, majorer, sur ses financements propres, les subventions déterminées selon le barème arrêté par l'Etat, dans la limite de 5 %, exceptionnellement portée à 25 % pour surcharge foncière<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Cour des comptes Rapport public annuel 2010 : *Le fonds d'épargne : des enjeux majeurs, des décisions à préparer sans tarder.*

<sup>11</sup> Voir annexe 3.

**Les aides publiques à la construction de logements sociaux nouveaux**

On distingue trois types d'opérations, selon les revenus des ménages auxquels est destiné le programme aidé :

- les opérations dites PLA-I, (prêt locatif aidé-intégration) pour lesquelles le plafond de ressources des bénéficiaires était arrêté, en 2010, selon la zone, entre 12 031 (Paris et communes limitrophes) et 10 457 € (autres régions hors Ile-de-France) pour une personne seule ;

- les opérations dites PLUS (prêt locatif à usage social) destinées aux ménages dont le revenu imposable devait, en n-2, être au plus égal, selon la zone, à 21 872 € ou à 19 016 € pour une personne seule ;

- les opérations dites PLS (prêt locatif social) en faveur des ménages dont le plafond de ressources, pour une personne seule, ne devait pas excéder 28 434 € ou 24 721 € hors Ile-de-France.

Les loyers maxima sont fixés en conséquence (voir annexe 2).

Toutes les opérations entrant dans ces catégories sont taxées à la TVA à taux réduit et exonérées de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 25 ans<sup>12</sup>. Elles bénéficient en plus d'aides diversifiées.

Les opérations PLA-I et PLUS, subordonnées à la passation d'une convention pour l'aide personnalisée au logement, sont assurées de bénéficier d'un prêt qui peut couvrir la totalité du prix de revient, déduction faite des subventions. Celles-ci sont réglementairement plafonnées à un pourcentage d'une assiette de subvention. Ce système complexe est, sauf en acquisition-amélioration, indépendant du prix de revient. Le délégataire peut majorer les taux, dans la limite de 5 %. Une aide spécifique est réservée aux cas de "surcharge foncière". Les prêts, d'une durée de 40 ans au maximum (50 ans pour la quotité représentative de la charge foncière ou immobilière) sont réservés aux organismes de logement social et exclusivement distribués par la Caisse des dépôts et consignations à un taux, indexé sur le livret A, qui s'établit, depuis le 1er août 2010, à 1,55 % pour le PLA-I et à 2,35 % pour le PLUS mais, qui, pour la période de l'enquête (2005-2009), était plus élevé.

Les opérations PLS bénéficient de prêts d'une durée identique et d'un taux également indexé sur le livret A, proposés par plusieurs établissements de crédits dans une fourchette de 2,85 % à 3,12 % ; elles n'ouvrent pas droit à subventions de l'Etat.

<sup>12</sup> 30 ans pour les constructions neuves satisfaisant aux critères de haute qualité environnementale.

### *b) Les aides à la rénovation du parc privé*

Les aides à la rénovation du parc privé sont destinées, sous conditions de ressources, à des propriétaires occupants aux faibles moyens.

Elles ont alors pour objectif de permettre le maintien dans les lieux, en adaptant le logement au handicap ou au vieillissement de l'occupant. Elles participent également à la lutte contre l'habitat indigne, et, depuis 2009, à l'adaptation thermique du logement.

Pour une personne seule, les revenus annuels qui ouvrent droit à ces aides atteignent désormais 21 872 € en Ile-de-France et 17 473 € ailleurs. Le montant des travaux subventionnables est plafonné à 20 000 €, 50 000 € en cas d'insalubrité et le taux de l'aide a été porté à 50 %<sup>13</sup>. Ainsi, les sorties d'insalubrité étaient soumises à un plafond de travaux de 30 000 € ; l'adaptation d'un logement au handicap était subventionnée à 70 % d'un plafond de 8 000 €.

Les aides aux propriétaires bailleurs, a contrario, ne sont pas soumises à condition de ressources. Elles concernent également la lutte contre le logement indigne et favorisent la remise sur le marché de logements vacants mais peuvent aussi ne se justifier que par l'amélioration, notamment thermique, du logement. Elles sont modulées en fonction d'un zonage et aujourd'hui subordonnées à la passation d'une convention relative au bail futur. Pour la période contrôlée, les loyers aux valeurs du marché libre n'étaient pas exclus et les taux d'aides variaient ainsi de 15 à 50 % des travaux éligibles, pour un plafond fixé, au m<sup>2</sup>, de 800 € en zone A<sup>14</sup>, à 500 € en zone C.

Enfin, des aides aux copropriétés dégradées participent également de la lutte contre l'habitat indigne. Elles permettent de subventionner la réfection des parties et équipements communs.

## **B - Un effort financier en réduction**

Dans le budget de l'Etat, la mission Ville et Logement contribue à la mise en œuvre des politiques publiques en matière de logement, mais aussi de politique de la ville et de lutte contre l'exclusion. Ce dernier volet est notamment mis en œuvre par l'ACSé<sup>15</sup> et l'Agence nationale de

---

<sup>13</sup> Voir annexe 4. Ces montants étaient inférieurs lors de la période examinée.

<sup>14</sup> Cf encadré page 27.

<sup>15</sup> L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), chargée par ailleurs de conduire l'action de l'Etat en faveur des habitants des 2 213 quartiers de la politique de la ville.

rénovation urbaine (ANRU), chargée des programmes d'aide à la démolition, à la reconstruction, et à la requalification du parc locatif social dans certains quartiers. La politique de la ville, toutefois, demeure hors du champ de la délégation et relève de l'Etat, de ses opérateurs, ANRU et ACSé, et des communes concernées.

L'Etat garde également la pleine maîtrise des dispositifs d'aides à la personne et des dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif. L'importance de ces différents moyens d'intervention est bien plus significative que celle des aides à la pierre comme le fait apparaître le tableau ci-après :

<b>Les aides à la pierre dans l'effort financier de l'Etat en faveur du logement (Mission Ville et logement - 2010)</b>	
<b>ENSEMBLE DE LA MISSION (crédits d'intervention) :</b>	
<b>Dépenses budgétaires :</b>	<b>7 732 M€</b>
<b>Dépenses fiscales totales :</b>	<b>3 702 M€</b>
<b>VOLET VILLE</b>	
<b>Programme 177 : Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (interventions)</b>	
<b>Dépenses budgétaires :</b>	
Principalement : hébergement d'urgence	<b>1 100 M€</b>
<b>Dépenses fiscales directes :</b>	
Exonération impôt sur le revenu et taxe d'habitation des personnes vulnérables	<b>57 M€</b>
<b>Programme 147 : Politique de la ville (interventions)</b>	
<b>Dépenses budgétaires:</b>	
Principalement : contrats urbains de cohésion sociale et soutien aux opérateurs	<b>655 M€</b>
<b>Dépenses fiscales directes :</b>	
Notamment : zones franches urbaines (exonération d'impôts d'Etat et d'impôts locaux)	<b>403 M€</b>

**VOLET LOGEMENT****Programme 109 : Aide à l'accès au logement (interventions)****Dépenses budgétaires :**

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€**

**Dépenses fiscales directes :**

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€**

**Programme 135 : Développement et amélioration de l'offre de logement (interventions)****Dépenses budgétaires :**

Construction locative et amélioration du parc, accession à la propriété, réglementation technique **607 M€**

**Dépenses fiscales directes**

Au bénéfice d'organismes HLM, de bailleurs consentant des loyers conventionnés ou remettant sur le marché des logements vacants ou pour l'accession sociale à la propriété **3 205 M€**

**Autres dépenses fiscales rattachées**

Au bénéfice de propriétaires particuliers, pour les travaux dans les logements achevés depuis plus de deux ans (TVA à 5,5 %) ; intérêts d'emprunt, grosses réparations, épargne logement et exonérations des plus values sur la revente de la résidence principale **8 120 M€**

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

L'appréciation de la part relative des aides à la pierre doit toutefois tenir compte des évolutions des modalités de financement de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), chargée de l'amélioration du parc privé ancien. De même que l'ANRU, cet opérateur reçoit désormais ses ressources de l'Union économique et sociale pour le logement (UESL - Action logement)<sup>16</sup>, à hauteur réglementairement de 480 M€ par an jusqu'en 2011, somme qui vient compléter d'autant le financement public, comme le montre le tableau ci-après :

### Les crédits de paiement en faveur des aides à la pierre en (M€)

<sup>16</sup> La loi de mobilisation pour l'offre de logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) du 25 mars 2009 a, dans son article 7 codifié à l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, redéfini les ressources et les emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction en incluant le financement des actions de l'Anah ; l'Etat continue de verser à l'Agence une subvention annuelle de l'ordre de 4 M€, pour compensation des charges de service public.

## (programme 135, budget d'intervention pour la construction locative, l'amélioration du parc et la lutte contre l'habitat insalubre)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (budgété)	2011 (budgété)
Total dont dotation Anah	892	921	819	922	593	608	469
Anah	400	376	320	367	206	4	4
Autres ressources Anah dont fiscales		51	34	29	29	29	29
contribution d'Action logement à l'Anah					480	480	480

Source : RAP et PAP

La délégation s'est insérée dans un contexte législatif en constante évolution. Les compétences des collectivités locales ou des intercommunalités en matière d'habitat et de logement, qui ont commencé à être posées entre 1990 et 2000, ont été renforcées, indépendamment de la mise en place des délégations, tandis que la gouvernance et le statut des principaux acteurs du secteur connaissaient des réformes d'importance.

**L'évolution de la législation fixant la politique du logement, les collectivités locales et intercommunalités**

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite loi Besson) a imposé l'élaboration, dans chaque département, sous l'autorité conjointe du préfet et du président du conseil général, d'un plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées ; elle a, par ailleurs, institué un dispositif d'incitation à l'investissement locatif qui prenait la suite des mesures fiscales nées de l'amendement Périssol et a été prolongé par les dispositifs dits de Robien, Borloo et Scellier.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) a créé les communautés d'agglomération en leur confiant une compétence en matière d'équilibre social de l'habitat ; elle a rendu obligatoire, dans ce cadre, l'adoption du programme local de l'habitat, 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 Defferre).

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi SRU) a modifié le droit de l'urbanisme, notamment en remplaçant les anciens plans d'occupation des sols par les

plans locaux d'urbanisme, relevant des communes (ou des communautés urbaines) ; elle a par ailleurs lancé les schémas de cohérence territoriale (SCOT), héritiers des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ; enfin, elle a cherché à favoriser la mixité sociale en imposant, dans les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile de France) un taux de logements sociaux de 20 %, à peine d'un prélèvement sur les ressources fiscales.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (dite loi LRL) a non seulement institué la délégation des aides à la pierre mais aussi renforcé le poids du programme local de l'habitat et créé les comités régionaux de l'habitat.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a, dans son volet consacré au logement, fixé des objectifs ambitieux de construction de logements sociaux et de rénovation du parc privé.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL) a modifié le statut et la gouvernance des organismes HLM et simplifié les cessions des terrains de l'Etat ; elle a favorisé l'offre de logements sociaux dans le parc privé ancien avec le conventionnement sans travaux (Borloo ancien) et des mesures de lutte contre les logements vacants ; enfin, elle a rendu obligatoire l'élaboration d'un programme départemental de l'habitat.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO) a sensiblement augmenté les objectifs de construction et de rénovation du parc privé et institué, pour les bailleurs privés, la garantie du risque locatif ; les objectifs ont à nouveau été renforcés dans le cadre du plan de relance (loi de finances rectificative du 4 février 2009).

La loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés a autorisé les acquisitions de logements sociaux en VEFA ou de manière diffuse et la passation de baux emphytéotiques pour des biens publics ; elle a raccourci les procédures d'attribution des aides à la rénovation du parc privé, en cas de délégation.

Enfin, la loi du 25 mars 2009 portant mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite Loi Molle) a, notamment, modifié radicalement la gouvernance et le financement de l'ANAH et institué, pour les bailleurs sociaux, les conventions d'utilité sociale ainsi qu'un prélèvement sur les fonds propres, en cas de défaut d'investissement ; elle a, par ailleurs, encouragé un rapprochement des documents urbanisme et logement ; cette dernière disposition a été renforcée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II).

## **II - Un support conventionnel sui generis**

La délégation des aides à la pierre repose sur l'articulation d'une convention principale et de conventions annexes. L'Etat ne peut les passer qu'avec les intercommunalités ou les départements candidats.

### **A - Des co-contractants spécifiés par la loi**

Le délégataire est, à titre principal, un établissement public de coopération intercommunale qui doit être doté d'un programme local de l'habitat (PLH).

L'élaboration de ce document constitue, depuis la loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement), une obligation pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ; elle est facultative dans les communautés de communes<sup>17</sup>.

A la date de signature des premières conventions, le programme local de l'habitat devait fixer, pour le ressort de l'EPCI, des objectifs chiffrés en matière de logement, d'hébergement, de renouvellement, de mixité sociale et de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre et indiquer les moyens à mettre en œuvre pour leur réalisation.

En l'absence de candidature d'un EPCI ou pour le ressort excluant le périmètre des EPCI ayant conclu une convention, le département peut également se porter volontaire.

La qualité du dossier présenté est alors examinée au regard de la prise en compte des priorités retenues au plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées.

Ce plan, obligatoire depuis la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite "loi Besson"), est arrêté sous l'autorité conjointe du préfet et du président du conseil général. Il vise à coordonner les interventions publiques ou associatives en ce domaine et comporte une évaluation quantitative et qualitative des besoins. Il s'est accompagné de la création du Fonds de solidarité logement qui peut octroyer des aides pour le maintien dans le logement (impayés de loyer ou d'énergie) ou pour l'accès à ce dernier. La loi relative aux libertés et responsabilités locales qui a autorisé la délégation des aides à la

---

<sup>17</sup> Elle est obligatoire pour les communautés de communes comprenant une commune de plus de 10 000 habitants, dont le seuil de population est supérieur à 30 000 habitants, et disposant d'au moins une compétence habitat.

construction de logements sociaux a également transféré la gestion du Fonds de solidarité logement au département.

## **B - Un jeu conventionnel évolutif**

La convention passée avec l'Etat est conclue pour une durée de six ans. Elle définit les objectifs et fixe les modalités d'évaluation, notamment un bilan d'exécution à mi-parcours. Elle arrête le montant des droits à engagement alloués au délégataire et celui des crédits que ce dernier affectera à la réalisation des opérations sur son budget propre.

Elle précise également, en accord avec la Caisse des dépôts et consignations, l'enveloppe de prêts que cet établissement peut affecter aux opérations retenues. En 2010, 106 délégataires étaient engagés dans cette voie, dont 28 départements, la quasi-totalité des communautés urbaines et le tiers des communautés d'agglomération.

La convention principale porte sur les objectifs et l'enveloppe notamment, pour le parc social et le parc privé. Une convention annexe règle les modalités spécifiques de gestion des aides Anah.

Cette dernière permet aux collectivités d'opter entre trois types différents de modalités de gestion : dans le type n° 1, qui n'a pas été, en fait, utilisé, le délégataire devait instruire mais les paiements étaient assurés par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ; dans le type n° 2, la délégation locale de l'Anah instruit et paie ; enfin, dans le type n° 3, c'est au contraire le délégataire qui assure l'instruction et le paiement.

De 2005 à 2008, six délégataires seulement avaient signé une convention de type n° 3 (les conseils généraux de l'Ain et du Bas-Rhin dès 2006, en 2007 le conseil général du Haut-Rhin et la communauté urbaine de Dunkerque, en 2008 les conseils généraux du Maine-et-Loire et la communauté d'agglomération de Béziers). En 2009, deux délégataires, la communauté urbaine d'Arras et la communauté d'agglomération de Fréjus - St Raphaël, anciens délégataires de type n° 2, ont modifié leur convention et opté pour le type n° 3. Plus de 90 % (98 sur 106) des délégataires ont donc fait réaliser l'instruction et le paiement des aides par l'Agence.

A titre facultatif, le délégataire peut, en outre, signer une autre convention, par laquelle il demande à recourir aux services de l'Etat ( les DDE, aujourd'hui les directions départementales des territoires), qui sont mis à sa disposition pour l'instruction des dossiers. Mais, qu'il y ait ou non une convention avec les services déconcentrés de l'Etat, le paiement des aides reste de la responsabilité du délégataire et de son comptable,

qu'il s'agisse des aides déléguées par l'Etat ou des compléments que le délégataire leur apporte.

A l'origine, une telle convention a accompagné toutes les délégations. Toutefois, quatorze délégataires ont renoncé au recours aux services déconcentrés de l'Etat. Il s'agit de six conseils généraux sur 28 (Paris, Hauts-de-Seine, Haute-Garonne, Maine-et-Loire, Bas-Rhin et Haut Rhin), de quatre communautés urbaines sur 14 (Arras, Bordeaux, Dunkerque et Strasbourg) et de quatre communautés d'agglomération (Béziers, Fréjus - St Raphael, Grenoble et Rennes).

L'administration centrale du ministère du logement considère que cette évolution est souhaitable, dans la mesure où la mise à disposition des services déconcentrés *"ne répond pas à un souhait de l'État de garder en son sein l'instruction des dossiers mais constitue une souplesse destinée à permettre d'opter plus facilement pour la mise en place d'une délégation de compétence"*<sup>18</sup>.

L'évolution de l'administration déconcentrée de l'Etat pèse effectivement sur l'avenir du dispositif. Au niveau régional, les nouvelles directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), créées par le décret du 28 février 2009, sont en cours de déploiement. Au niveau départemental, l'organisation des services de l'État repose dorénavant sur un schéma à deux ou trois directions selon un seuil démographique (400 000 habitants) : les questions du logement, en ce qui concerne l'urbanisme, l'offre de logement, les relations avec les organismes de logement social et l'ANRU comme les aides à la rénovation du parc privé<sup>19</sup>, relèvent des directions du territoire (DDT) ; en revanche, la demande de logement et les relations avec les demandeurs dépendent de la direction de la cohésion sociale (DDCS) dans les grands départements et dans les autres, selon la décision du préfet, de la DDT ou d'une direction de la cohésion sociale et la protection des populations.

Dans ce nouveau cadre, l'existence et les moyens des cellules habitat des anciennes directions départementales de l'équipement sont, de fait, remises en cause. Pour les zones demeurant sous sa gestion comme pour celles confiées à des délégataires, l'unité et la qualité des interventions de l'Etat, dans ses rapports avec les communes et les bailleurs, peuvent en être affectées. La question de l'équilibre, à terme, du dispositif se trouve ainsi posée.

---

<sup>18</sup> Réponse du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature au relevé provisoire d'observations de la Cour des comptes.

<sup>19</sup> Le réseau territorial de l'Anah a été intégré aux services déconcentrés de l'Etat au 1er janvier 2010.

### III - Une mise en place pragmatique

Tout en aboutissant à une géographie complexe, le principe de volontariat a créé une dynamique que l'attitude souple de l'Etat dans l'examen des candidatures a encouragée. Un même pragmatisme a permis en général de résoudre les difficultés nées de l'articulation des compétences entre délégataires et autres collectivités, alors qu'elles auraient pu constituer un point de blocage dans la mise en place des délégations.

#### A - Une réelle dynamique de mise en œuvre

##### 1 - Un volontariat attractif

Les articles L. 301-5-1 et 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation prévoient que les établissements publics de coopération intercommunale ou les départements prennent l'initiative de "*demander à conclure une convention avec l'Etat*". Le représentant de l'Etat dans le département dispose alors d'un délai de trois mois pour notifier son accord ou son refus, en le motivant.

Le volontariat, qui constitue le fondement et la novation du dispositif, s'est révélé d'emblée un principe attractif.

Dès 2005, seize conventions de délégation avaient été signées. Elles intéressaient notamment des intercommunalités, qui avaient déjà tissé avec les services déconcentrés de l'Etat des liens étroits, afin de développer une politique de l'habitat. En 2006, soixante-dix nouveaux délégataires ont été acceptés. Si le mouvement s'est par la suite ralenti, la dynamique enclenchée a néanmoins porté le nombre des délégataires à 106 au 1<sup>er</sup> février 2010 : la quasi-totalité des communautés urbaines (14 sur 16<sup>20</sup>) et le tiers des communautés d'agglomération se sont engagés dans l'expérimentation ainsi que cinq communautés de communes et vingt-huit départements.

Une petite minorité de ces départements (7)<sup>21</sup> est compétente pour la totalité de leur territoire, la majorité ne l'est que pour les seuls territoires hors du périmètre du ou des EPCI par ailleurs délégataires. En effet, lorsque qu'une convention départementale existe et qu'un EPCI du

---

<sup>20</sup> Les communautés urbaines d'Alençon et du Creusot-Montceau les Mines ne sont pas délégataires.

<sup>21</sup> Il s'agit des départements de Paris et des Hauts-de-Seine ainsi que l'Allier, la Dordogne, Lot, Meuse et Ain.

ressort concerné souhaite devenir délégataire, le territoire de ce dernier est automatiquement retiré du champ de la convention départementale<sup>22</sup>. Ainsi, le département du Bas-Rhin qui souhaitait, dès 2005, recevoir délégation ne l'a obtenue qu'après que la communauté urbaine de Strasbourg a pris position ; les deux conventions ont donc été signées le 30 janvier 2006.

Ce sont donc les candidatures déposées qui ont construit la géographie des délégations. Celles-ci couvrent désormais la moitié (49,86 %) de la population métropolitaine, selon une carte complexe. De vastes zones rurales, mais aussi des conurbations importantes, demeurent sous compétence directe de l'Etat : en premier lieu, les départements de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et le nord de l'Essonne ; en second lieu, en région, des agglomérations importantes comme celles d'Amiens, de Caen, Calais, Clermont-Ferrand, Limoges, Metz, Poitiers ou Toulon.

Les délégataires sont ainsi présents dans les zones "tendues" dans des proportions qui, du fait de l'extension progressive du dispositif, peuvent être considérées comme équivalentes à celles des zones hors délégation. En zone "moyennement tendue", leur poids est plus affirmé, à l'inverse des zones rurales, peu tendues où les délégations sont moins présentes.

---

<sup>22</sup> Art L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation.

### **Délégation et zonage**

Pour la définition de ses objectifs de production, l'Etat distingue, dans son projet annuel de performances, les zones tendues (A), moyennement tendues (B) et détendues (C) qui correspondent aux zonages mis en place lors de l'adoption des dispositifs<sup>23</sup> visant à inciter les investisseurs privés à acquérir des logements en vue de leur location. Le zonage de référence, pour la construction des logements sociaux, correspond à celui de l'amortissement dit "Robien", défini par un arrêté du 19 décembre 2003 pris en application de la loi du 2 juillet 2003. Un récent arrêté du 29 avril 2009<sup>24</sup> a actualisé les données, en maintenant la scission de la zone B en deux et en retenant le principe d'unité des structures intercommunales.

Le zonage reste toutefois établi au niveau communal, ce qui conduit à nuancer l'appréciation de la situation des délégataires. Ainsi, en Ile-de-France, les quatre délégataires relèvent, pour trois d'entre eux, intégralement de la zone A<sup>25</sup> (Paris, le département des Hauts-de-Seine et la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise) et, pour le dernier, (communauté d'agglomération de Melun-Val de Seine), d'une situation mixte (A et B).

De même, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la communauté urbaine de Nice, pour l'essentiel en zone A, compte toutefois des communes en zone B.

Cette dernière intéresse tout ou partie du territoire des intercommunalités délégataires, à l'exception des plus petites d'entre elles (communautés de communes du Pays de Loudéac ou de Lons-le-Saunier). Elle concerne également certaines agglomérations incluses dans le périmètre des départements délégataires, comme en Dordogne.

## **2 - Une attitude souple de l'Etat**

Conformément aux souhaits de l'administration centrale, les services déconcentrés de l'Etat ont fait preuve d'une grande souplesse dans l'examen des candidatures. S'agissant des départements, leur capacité à contracter a été appréciée, selon les termes de l'article L. 301-

<sup>23</sup> En 2010, dix dispositifs produisent encore leurs effets (Robien classique et Robien recentré, Borloo populaire, Périssol, Besson neuf, Scellier intermédiaire, Scellier, Robien ZZR et Scellier ZZR, Besson ancien, Borloo ancien).

<sup>24</sup> Le programme annuel de performance (PAP) 2011 distingue quatre zones, A, B1, B2 et C.

<sup>25</sup> La zone A a été éclatée, au 1er janvier 2011, entre une zone A maintenue et une zone A bis intéressant Paris, dix des 36 communes du département des Hauts-de-Seine, huit des 42 de Seine St-Denis et dix des 47 du Val-de-Marne.

5-2 du code de la construction, en fonction des engagements de "*mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat*" et des objectifs et actions retenus, détaillés par zones géographiques "*en application du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des actions de rénovation urbaine*".

Pour les EPCI, la délégation était subordonnée à l'adoption d'un programme local de l'habitat ; toutefois, une disposition transitoire permettait, jusqu'au 31 décembre 2006, de conclure une convention triennale - et non pour six ans selon le droit commun - avec les EPCI dont le programme local de l'habitat n'était pas encore élaboré. Cette possibilité a été largement utilisée : sept des douze conventions signées en 2005 et les deux tiers des cinquante-deux conclues en 2006 avec des EPCI couraient pour une durée de trois ans. Le régime a, en pratique, été prorogé en 2007 pour 5 des 10 conventions signées.

Les refus préfectoraux, motivés, selon les termes de l'article L. 301-5-1 du code par une insuffisante prise en compte des objectifs nationaux ont été rares : cinq<sup>26</sup> entre 2005 et 2009. En revanche, dans quelques cas - un en 2005<sup>27</sup>, six en 2006<sup>28</sup>, trois en 2007<sup>29</sup>- des conventions triennales ont été passées, alors que l'existence d'un programme local de l'habitat aurait permis une délégation de six ans. La modulation à la baisse de la durée de la convention a, dans certains cas, permis, en effet, au représentant de l'Etat de marquer l'insuffisance des objectifs ou des moyens envisagés. Dans d'autres, elle a offert une voie de compromis à la collectivité qui hésitait à s'engager.

Le renouvellement des premières conventions venant à échéance n'a pas, au demeurant, conduit généralement l'Etat à modifier les décisions déjà prises : les sept conventions triennales signées en 2005 et arrivant à échéance en 2008 ont toutes été reconduites pour une durée de six ans. En 2009, trente-cinq autres conventions triennales s'achevaient. Treize d'entre elles ont également été renouvelées. Pour les vingt-deux autres, une reconduction exceptionnelle d'un an, avant renouvellement, a été autorisée par l'article 12 de la loi de finances rectificative n°2008-1443 du 30 décembre 2008, de façon à faciliter l'achèvement des programmes locaux de l'habitat dans les agglomérations concernées.

---

<sup>26</sup> Départements de la Drôme et de la Gironde, communautés d'agglomération de Châtellerauld, et de Clermont-Ferrand, ainsi que la communauté de communes d'Avranches.

<sup>27</sup> Communauté urbaine du Mans.

<sup>28</sup> Communauté urbaine de Strasbourg, communautés d'agglomération d'Aix-en-Provence, de Bayonne-Anglet-Biarritz, de Dijon, du Havre et de Montpellier.

<sup>29</sup> Communauté d'agglomération de Fréjus - St Raphael, de Melun et de Nice.

Les résultats de ces vingt-deux délégataires s'établissaient de fait à une moyenne de 88 % pour l'atteinte des objectifs, s'agissant des logements PLUS et PLA-I et à 130 % en ce qui concerne les logements PLS. Mais ces données d'ensemble couvraient de fortes variations régionales qui ont amené les représentants de l'Etat, dans certains cas, à ne signer que pour une durée limitée les conventions renouvelées.

Ainsi, en Franche-Comté, au vu des résultats atteints, inférieurs à 65 % des objectifs pour les logements les plus sociaux (PLAI et PLUS), le préfet n'a pas souhaité reconduire pour six ans les conventions conclues avec les communautés d'agglomération de Besançon et du Grand Montbéliard.

De même, en Languedoc-Roussillon, le préfet n'a reconduit que pour un an les conventions passées avec la communauté d'agglomération de Nîmes, qui présentaient les mêmes taux de réalisation et celles signées avec Hérault-Méditerranée dont le niveau de réalisation, était inférieur à 35 % de l'objectif. Pour autant, le non-renouvellement à terme n'a pas été envisagé. Les résultats obtenus constituaient malgré tout déjà un progrès sensible par rapport au nombre antérieur de constructions. En outre, dans certains cas, du fait de la signature d'une convention de délégation de compétence avec le département du ressort des communautés concernées, le non-renouvellement de la convention avec un EPCI aurait impliqué, non le retour à l'Etat, mais l'intervention du département, déjà délégataire à titre subsidiaire.

Certes, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, a rappelé que la poursuite de la délégation se trouvait subordonnée à l'appréciation par le représentant de l'Etat des résultats obtenus. Néanmoins, en l'absence d'une doctrine claire, de critères précis et d'un pilotage ferme par l'administration centrale, les difficultés à revenir à la situation antérieure ne peuvent que favoriser une grande continuité.

## **B - La délicate articulation des délégataires avec les communes**

Les délégataires ne disposent que de pouvoirs propres restreints et doivent, pour mettre en œuvre opérationnellement leur délégation, trouver un accord avec les collectivités chargées de la compétence en matière d'urbanisme, voire d'habitat. La proximité territoriale facilite en général des négociations pragmatiques à même d'éviter des blocages préjudiciables, mais au risque de fragiliser parfois le positionnement des délégataires.

## 1 - Les relations entre les intercommunalités et leurs communes membres

La délégation a été accordée sans que soient révisées les compétences effectives du délégataire pressenti, notamment l'établissement public de coopération intercommunale. Or, en vertu du code général des collectivités territoriales, la compétence qu'une communauté d'agglomération a reçue de la loi ne prend son sens que dans la limite des délibérations fixant l'intérêt communautaire, comme la Cour l'a souligné dans son rapport public thématique de novembre 2005, relatif à l'intercommunalité <sup>30</sup> : *"L'exercice de la plupart des compétences est subordonné à la définition du champ de l'intérêt communautaire ... [qui] constitue la ligne de partage d'une compétence, quand elle peut être partagée, entre les domaines d'action conservés par les communes et ceux assignés à la communauté. Cette définition garantit seule la possibilité pour cette dernière, qui est un établissement public soumis au principe de spécialité, de pouvoir exercer effectivement la compétence qui lui est reconnue dans ses statuts"*.

Au cas d'espèce, les communautés d'agglomération détiennent, obligatoirement, une compétence relative à *"l'équilibre social de l'habitat"*<sup>31</sup>, définie à l'article L. 5216-5-1 du code général des collectivités territoriales. Elle impose l'élaboration du programme local de l'habitat, ce que l'EPCI peut conduire de sa propre initiative, ainsi que la mise en œuvre d'une *"politique du logement d'intérêt communautaire"*. Ce point nécessite toutefois que l'intérêt communautaire en cause soit défini préalablement par délibération des communes membres qui détiennent par elles-mêmes de larges compétences en matière d'urbanisme, en premier lieu l'élaboration du plan local de l'urbanisme.

La création d'outils concrets pour une politique communautaire de l'habitat suppose donc l'accord, au cas par cas, des membres de l'EPCI. Il en va ainsi de la création de zones d'aménagement concerté (ZAC) communautaires, de la constitution de réserves foncières communautaires ou de l'exercice, par la communauté, du droit de préemption urbain. Quant au rattachement à la communauté des offices publics de l'habitat (anciens OPHLM et OPAC), elle n'est de droit que pour les structures créées après le 1<sup>er</sup> février 2007.

Ainsi, dans le cas de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc (CABRI), délégataire depuis 2006, et qui dispose d'un programme

---

<sup>30</sup> Rapport cité p. 148.

<sup>31</sup> Cette compétence est facultative pour les communautés de communes ; les 5 délégataires appartenant à cette catégorie l'ont adoptée.

local de l'habitat, l'office HLM communal de Saint-Brieuc a été transformé en OPAC communautaire. La commune de Saint-Brieuc continuait d'assumer la responsabilité de lotissements communaux privés ; son plan local d'urbanisme, destiné à assurer la compatibilité de ses objectifs avec ceux du programme local de l'habitat, était en cours d'élaboration depuis 2004. La commune de Plérin, également membre de la CABRI, a, dans son plan d'urbanisme adopté en 2007, augmenté de 127 hectares la surface ouverte à l'urbanisation en imposant un taux de 20 % de logements sociaux pour toutes les opérations d'au minimum huit logements dans les zones à urbaniser.

En droit, les communautés urbaines disposent de pouvoirs propres plus importants puisque les articles L. 5215-20-1 2° et 3 du code général des collectivités territoriales leur attribuent le droit de préemption pour la constitution de réserves foncières urbaines et la compétence en matière de plan local d'urbanisme. Néanmoins, la pratique reste complexe. Dans le cas de Lille métropole communauté urbaine (LMCU), les compétences communautaires n'ont été étendues à l'acquisition de terrains pour la réalisation de logements sociaux qu'en novembre 2006<sup>32</sup>, et, si le droit de préemption urbain est bien exercé par la communauté, l'instruction est réalisée par les services municipaux (notamment à Roubaix et Tourcoing).

Pour la communauté urbaine de Nantes-métropole, le partage effectif des compétences relève d'un accord local qui laisse notamment aux communes la programmation des opérations ; selon son président, *"l'intérêt communautaire des actions conduites ... en application du PLH [programme local de l'habitat] n'a pas donné lieu à un vote formel du conseil mais découle des décisions successives"*. Ce pragmatisme est de nature à éviter tout blocage, mais impose au délégataire une approche au coup par coup.

La mise en œuvre du dispositif de la délégation n'a pas été ainsi l'occasion de résoudre la dichotomie entre les compétences urbanistiques de la commune (PLU, DPU, ZAC et réserves foncières qui en découlent) et les compétences en matière d'habitat des intercommunalités. Ce sont la concertation et les accords entre acteurs locaux qui ont permis, ou non, l'émergence d'une solution efficiente.

## 2 - Les départements et la territorialisation des actions

L'expérience antérieure des départements en matière de logements s'appuyait sur leur rôle traditionnel de garant des emprunts des

---

<sup>32</sup> Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU) a été créée en 1967.

organismes HLM et de soutien aux politiques locales, missions qu'ils partageaient avec les régions au titre de l'article L. 312-2-1 du code de la construction et de l'habitation. En outre, leurs compétences en matière d'aide sociale les ont conduits à élaborer, avec l'État les plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées. Pour autant, les départements ne disposent pas nécessairement d'une vision, par territoire, des politiques de l'habitat, hors population défavorisée.

Or, leur candidature à la délégation n'est pas soumise à l'élaboration préalable ou, à défaut, à la préparation d'un programme local de l'habitat de niveau départemental.

Certes, la loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 a bien prévu un programme départemental de l'habitat (PDH). Mais ce dernier, comme les PLH de première génération, ne repose que sur un diagnostic de la situation et ne comprend pas la fixation d'objectifs et de moyens. Les modalités de son élaboration ont de surcroît été fixées tardivement par une circulaire du 2 mai 2007, date à laquelle avaient déjà été signées au moins vingt des vingt-huit conventions départementales. Enfin et surtout, la réalisation d'un PDH n'est pas une condition de la délégation.

La convention de délégation impose toutefois, conformément à l'article L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, que les objectifs et actions soient "*détaillés par zones géographiques*". Cette précision se comprend dans la mesure où elle est le gage de l'effectivité des interventions futures. Mais, en l'absence d'outils, la capacité des départements à territorialiser leur action est très variable.

Ainsi, la convention de délégation du département de la Meuse, signée au 1<sup>er</sup> janvier 2007, devait faire l'objet d'un avenant en cours d'année, afin de territorialiser les objectifs quantitatifs départementaux, ce qui n'avait pu être fait au moment de la prise de délégation. A l'inverse, la forte implication du département du Bas-Rhin, qui a préparé en amont la prise de délégation, a permis de réaliser des zonages fins, en accord avec les acteurs concernés.

Plus généralement, la pérennité de l'intervention des départements en tant que délégataires fait aujourd'hui l'objet de fortes interrogations dans le contexte de la réforme à venir des collectivités territoriales.

**Les délégations et la réforme des collectivités territoriales**

La loi portant réforme des collectivités territoriales vise notamment à simplifier la répartition des compétences entre collectivités. Elle s'appliquera, pour les communes et leurs EPCI, à dater des prochaines élections municipales et, s'agissant des départements et des régions, à dater de l'élection des futurs conseillers territoriaux prévue pour mars 2014.

La loi vise aussi à développer l'intercommunalité, notamment avec la création des "métropoles" (plus de 500 000 habitants) et des "pôles métropolitains" (association d'EPCI regroupant plus de 300 000 habitants). En renforçant les compétences des EPCI en matière d'urbanisme, elle pourrait faciliter la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat et des délégations.

En revanche, la suppression de la clause de compétence générale, s'agissant des départements, pourrait nécessiter une dérogation, prévue à l'article 73 de la loi, afin de maintenir la possibilité de délégation aux départements volontaires. Plus généralement, l'apport fréquent des régions aux politiques de logement social nécessiterait la conclusion des "contrats territoriaux" entre département, région et EPCI, destinés à clarifier les financements croisés.

---

*CONCLUSION*

---

*Fondée sur le volontariat des EPCI ou des départements, la délégation des aides à la pierre a rencontré un succès certain : en 2010, les conventions concernent 106 délégataires et couvrent la moitié de la population métropolitaine. Elles sont aujourd'hui dans une phase de renouvellement qui va de 2011 à 2013- 2014.*

*Les candidatures nouvelles, toutefois, sont peu nombreuses : la réforme des collectivités territoriales tend à favoriser l'attentisme. En outre, les délégataires s'inquiètent de l'évolution de leurs moyens propres et ne disposent plus de la visibilité pluriannuelle que leur avait assurée la loi de programmation pour la cohésion sociale. Le dispositif reste donc « au milieu du gué », avec une prolongation sans terme clairement défini et, au plan territorial, avec une extension quasi-stabilisée.*

*Le maintien d'une organisation qui, pour l'essentiel, laisse aux communes les compétences en matière d'urbanisme et de foncier accentue le caractère inachevé de la construction.*

*Il en résulte un dispositif complexe et pourtant largement irréversible : la refonte de l'administration déconcentrée et la réduction concomitante des moyens humains et des compétences techniques de l'Etat rendent difficilement envisageable le retour à la situation antérieure dans les zones où des délégations ont été conclues. L'ampleur de la réforme conduit d'ailleurs à s'interroger sur la capacité de l'Etat à continuer d'exercer, dans les zones qui restent sous sa gestion directe, les compétences ailleurs déléguées.*

*C'est pourquoi il est indispensable que soient clarifiées en temps utile, après une évaluation partagée, les orientations que les pouvoirs publics entendent retenir pour l'avenir. Rien ne serait en effet plus préjudiciable à la poursuite et à l'amplification nécessaire des efforts qu'un attentisme prolongé. En tout état de cause, la poursuite du dispositif actuel de délégation ne pourrait se concevoir que très temporairement et dès lors que le terme ultime en serait précisément déterminé.*

*Plusieurs options sont envisageables. La généralisation du système de la délégation est une possibilité ; le transfert de compétence représente une autre voie. Quelle que soit la solution retenue, les pouvoirs publics ne peuvent faire l'économie d'une réflexion d'ensemble. En effet, il ne s'agit pas seulement du devenir d'un mode de gestion ou de son unification dans une vision de bonne administration. Plus fondamentalement, la question posée concerne à la fois la détermination*

*d'une nouvelle articulation entre les responsabilités de l'Etat et celles des collectivités territoriales et la question, tout aussi délicate, des compétences respectives des différents niveaux d'administration territoriale en matière de logement et d'habitat d'une part, d'urbanisme d'autre part.*

*Le cœur du débat porte sur l'opportunité d'instituer de véritables autorités locales organisatrices de l'habitat, regroupant des compétences aujourd'hui réparties entre diverses collectivités.*

---

## **Chapitre II**

# **La construction de nouveaux logements sociaux**

### **I - Un effet de levier**

La délégation des aides à la pierre s'est accompagnée de la volonté de l'État de relancer très fortement l'effort de construction de logements locatifs sociaux. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a ainsi fixé des objectifs ambitieux, que la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) a par la suite majorés. Ces objectifs ont fait l'objet d'une déclinaison territoriale, impliquant les délégations, avec parfois une surestimation des besoins locaux et une concertation inégale.

Les résultats de la mobilisation des délégataires apparaissent plutôt encourageants, même s'ils ne peuvent être appréciés qu'en termes de logements financés et non de logements produits ou livrés : l'État n'a pas su, ou pas voulu, adapter son système d'information pour suivre de manière opérationnelle et concrète les opérations lancées. Néanmoins, tout indique que les délégations ont eu un effet de levier, lié à l'effort financier propre des délégataires mais aussi aux tentatives de ces derniers de contourner deux obstacles : l'inefficacité du prélèvement institué pour insuffisance de logements sociaux et le poids de la question foncière.

## A - Des objectifs de construction ambitieux

### 1 - Une volonté d'accroître l'offre

#### *a) Des plans aux ambitions croissantes*

Moins de cinq mois après le vote de la loi du 13 août 2004 qui instituait le dispositif de la délégation des aides à la pierre, et alors que les premières conventions signées (seize) entraient en vigueur, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a fixé les objectifs des cinq années à venir : de 2005 à 2009, pas moins de 500 000 logements supplémentaires devaient être produits. Un plan pluriannuel de financement prévoyait de mobiliser à cette fin 2 409 M€ d'autorisations d'engagement et 2 393 M€ de crédits de paiement.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a par la suite porté de 500 000 à 591 000 logements l'objectif de construction à échéance de fin 2009. L'enveloppe financière a augmenté parallèlement de 2 409 M€ à 3 207 M€ en autorisations d'engagement et de 2 393 M€ à 3 063 M€ en crédits de paiement.

Le plan de relance de décembre 2008 a fixé un objectif supplémentaire de réalisation en deux ans de 100 000 logements sociaux, dont 30 000 par le moyen d'acquisitions en VEFA<sup>33</sup>. 340 M€ d'autorisations d'engagements et 240 M€ de crédits de paiement ont été prévus.

#### *b) Un pilotage ferme par l'État du processus de déclinaison territoriale*

En matière de logement locatif social, les objectifs de l'État sont traditionnellement assis sur l'évaluation des besoins ; l'octroi des prêts et les subventions qui y sont liées sont réputés apporter la réponse nécessaire à la mobilisation des bailleurs, nonobstant l'état du marché foncier ou l'offre des entreprises de bâtiment et travaux publics. Les critères d'accroissement démographique et de tension sur le marché locatif sont donc seuls utilisés, les premiers résultant des projections "Omphale" de l'INSEE faites à horizon 2010<sup>34</sup>, les seconds

---

<sup>33</sup> Vente en état futur d'achèvement : les bailleurs sociaux ont été incités à acquérir auprès des promoteurs immobiliers des logements au sein de programmes en cours.

<sup>34</sup> OMPHALE : l'outil méthodologique de projection d'habitants, d'actifs, de logements et d'élèves est, selon l'INSEE, une application qui comprend un modèle théorique de

étant établis à partir du calcul du taux d'attribution des demandes de logement, au regard des demandes connues à travers le numéro unique départemental d'enregistrement des dossiers<sup>35</sup>. Sur ce fondement, l'administration centrale notifiait aux services déconcentrés un nombre de logements à produire dans chaque région.

En 2007, la pression exercée par la forte progression des objectifs issus de la loi DALO a conduit l'administration centrale à affiner son analyse afin de faciliter le dialogue de gestion interne. Des études de niveau national et régional ont alors été confiées à un cabinet extérieur. Surtout, il a été demandé aux administrations déconcentrées d'apprécier les besoins en fonction des données dont elles pouvaient disposer, études régionales réalisées en interne comme en Ile-de-France ou en Pays-de-la Loire ou par recours à des consultants extérieurs comme en Rhône-Alpes.

Parallèlement à la déclinaison régionale des objectifs, l'administration centrale a mobilisé les opérateurs en contractualisant avec eux. Des conventions ont ainsi été signées le 27 octobre 2004 avec l'Union économique et sociale pour le logement (UESL), représentant le mouvement du 1%, le 21 décembre 2004 avec l'Union sociale pour l'habitat (USH), représentant le mouvement HLM, et le 18 janvier 2005 avec la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte.

Ces conventions fixaient des objectifs physiques de réalisation de logements, dont 390 000 logements pour la période 2007-2009. Elles renvoyaient à des dispositifs de concertation régionale entre les préfets, les organismes HLM et la Caisse des dépôts afin d'établir des contrats d'objectifs pluriannuels déclinés par territoire, "*en cohérence*" avec les éventuelles conventions de délégation des aides à la pierre signées avec les départements et EPCI concernés.

Les objectifs retenus ont donc été fixés dans un contexte où l'État pouvait se prévaloir d'un accord des principaux opérateurs.

L'existence des délégations n'a ainsi guère influé sur le processus de déclinaison territoriale, resté piloté de manière très serrée par les services de l'État. Les délégataires n'ont pas participé au processus de

---

projection de la population, des bases de données démographiques, des techniques d'analyse démographique et des outils de construction de scénarios pour le futur.

<sup>35</sup> Créé par la loi du 29 juillet 1998, le numéro unique, qui n'est valable que pour un an, est attribué aux demandeurs par l'intermédiaire des organismes auxquels il s'adresse. La date de dépôt du dossier qu'il valide constitue le point de départ pour l'éventuelle mise en œuvre des procédures de la loi DALO (délai anormalement long).

décision, l'État déléguant conservant son pouvoir propre d'appréciation et sa responsabilité de fixation des objectifs.

Le principe de volontariat qui fonde la délégation était pourtant initialement porteur d'une dynamique de diagnostic et de programmation partagés. La volonté de l'État d'impulser un accroissement très sensible et rapide de l'offre a modifié la donne. Il est vrai que les cadres de concertation prévus, les comités régionaux de l'habitat, ou préexistants, les schémas de cohérence territoriale peinaient à jouer leur rôle.

## **2 - Une concertation régionale qui tarde à se mettre en œuvre**

### *a) La multiplicité des acteurs*

La mise en place des délégations a été conduite sans qu'une décision claire ait été prise quant aux compétences de chaque collectivité en matière de politique du logement. L'article L. 301-4 du code de la construction et de l'habitation, bien antérieur à la loi *Libertés et responsabilités locales*, dispose en effet que "*Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements, les régions définissent, dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat*". La cohérence des politiques respectives était ainsi laissée à la discrétion des collectivités et dépend, de fait, de leur capacité à dégager un accord.

C'est dans ce cadre que la loi du 13 août 2004 a créé les comités régionaux de l'habitat. Jusqu'en 2004, les aides publiques au logement locatif social étaient réparties par le préfet de département, après avis d'un comité départemental. En chargeant le comité régional de l'habitat de « *procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière de l'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales* », la loi voulait favoriser le dialogue et l'échange d'informations entre les acteurs du logement en vue d'une répartition régionale des crédits.

Cette approche était particulièrement utile en Ile-de-France où la pertinence d'une politique départementale de l'habitat n'est pas évidente et où le nombre d'intercommunalités est particulièrement faible. Toutefois, l'examen de l'activité des comités montre qu'ils ne sont pas encore intervenus, ou rarement, dans la mise en cohérence des politiques locales.

### *b) Le lent démarrage des comités régionaux de l'habitat*

La lourdeur de l'organisation des comités est sans doute l'une des causes des retards constatés. Présidé par le préfet de région, le comité

comprend en effet trois collèges représentant respectivement les collectivités territoriales et leurs groupements, "*les professionnels intervenant dans les domaines du logement, de l'immobilier, de la construction ou de la mise en œuvre des moyens financiers correspondants*" et les "*organisations d'usagers, de bailleurs privés, d'associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, des partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction et de personnalités qualifiées*"<sup>36</sup>

Des efforts d'organisation ont certes été conduits et donnent des résultats. Ainsi, en Ile-de-France, des commissions spécialisées ont été mises en place pour l'étude des programmes locaux de l'habitat et des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. En région Nord-Pas-de-Calais, des groupes de travail ont également été constitués pour les programmes locaux de l'habitat, les logements PLAI et les populations défavorisées. En Rhône-Alpes, le comité a souhaité, en 2008 que soient mieux prises en compte les réalités locales, en termes de marché du logement, de structure des revenus des ménages et de besoins spécifiques de logements collectifs. Une nouvelle méthode de programmation a alors été discutée et a conduit à déterminer des ratios de subvention selon chaque type de logement.

Néanmoins, le comité régional n'est pas encore toujours à même, comme la loi le prévoyait, d'apprécier, sur la base d'un rapport présenté par le préfet de région, la satisfaction des besoins en logement des différentes catégories de population, les orientations de la politique de l'habitat dans la région et les actions engagées par l'État et les collectivités territoriales. Surtout, il n'a pas été le lieu d'une mise en cohérence des objectifs locaux et des perspectives des bailleurs. Les retards en matière d'élaboration des outils d'aménagement territoriaux n'ont pas facilité l'élaboration concertée d'une politique de l'habitat.

### **3 - Une difficile articulation entre les documents d'aménagement et d'urbanisme et la politique de l'habitat**

#### *a) Des schémas de cohérence territoriale en cours d'élaboration*

Les schémas de cohérence territoriale, héritiers des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, définissent les orientations à long terme du développement d'un territoire et notamment, "*les objectifs*

---

<sup>36</sup>Décret 2005-260 du 23 mars 2005, codifié au code de la construction et de l'habitation aux articles R. 362-3 et suivants.

et les principes de la politique de l'habitat"<sup>37</sup>. Leur périmètre doit permettre "la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement"<sup>38</sup> ; ils ont ainsi vocation à rassembler sur des projets communs des collectivités nombreuses. Comme la Cour l'avait noté en 2005 dans son rapport thématique consacré à l'intercommunalité : "Il n'est pas rare de trouver plus d'une dizaine d'EPCI à fiscalité propre sur une même aire urbaine"<sup>39</sup>.

Le préfet porte à connaissance ces documents, ainsi que les données du plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées, lors de l'élaboration des programmes locaux et des plans départementaux de l'habitat. L'action des délégués et la détermination des objectifs auraient donc pu s'insérer dans une réflexion globale et un diagnostic partagé. Mais les délais d'élaboration des schémas de cohérence territoriale n'ont généralement pas permis qu'il en soit ainsi.

Le schéma de la métropole Nantes-Saint-Nazaire qui réunit cinq intercommunalités pour 57 communes et plus de 760 000 habitants a été approuvé le 26 mars 2007, trois ans après le programme local de l'habitat de Nantes-métropole. Lorsque le périmètre du schéma de l'agglomération paloise a été arrêté par les préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées, le 13 septembre 2007, et le syndicat mixte chargé d'élaborer le document programmatique a été créé, le 7 juillet 2008, le programme local de l'habitat de la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées était adopté depuis plus de quatre ans.

#### *b) Une mise en cohérence limitée*

Quand le schéma de cohérence territoriale existait, l'articulation prévue avec le programme local de l'habitat, conçue de manière très souple par la loi du 13 décembre 2000 de solidarité et de renouvellement urbain et codifiée à l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme, n'a produit que peu d'effets. Le programme local de l'habitat doit être "compatible" avec le schéma de cohérence territoriale et non pas conforme à ce dernier.

---

<sup>37</sup> Article L 122-1-7 du code de l'urbanisme.

<sup>38</sup> Article L122-3-IV du code de l'urbanisme.

<sup>39</sup> Rapport cité p. 71. L'aire urbaine, au sens de l'INSEE est " un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci."

L'élasticité de la notion de compatibilité n'a pas facilité l'exercice du contrôle de régularité des services préfectoraux.

Certes, dans certaines conditions, l'implication des services de l'État et des collectivités concernées a pu permettre de surmonter la difficulté : en Nord - Pas-de-Calais, les "porter à connaissance préfectoraux" ont permis de bien articuler le schéma de la région Flandre-Dunkerque, le programme local de l'habitat de la communauté urbaine de Dunkerque et le plan local d'urbanisme intercommunal, pour parvenir à un rééquilibrage de l'offre à l'intérieur de la communauté. Il en est de même en Alsace où les services déconcentrés ont veillé à la prise en compte des besoins des plans départementaux de l'habitat dans les projets de plans locaux d'urbanisme des communes.

Mais cette mise en cohérence n'a pas toujours été possible.

Pourtant, la circulaire du 17 février 2006 du ministère chargé du logement et de l'urbanisme incitait vivement les préfets de région à produire une « *synthèse annuelle faisant ressortir les principaux enjeux en termes de mise en cohérence des documents locaux d'urbanisme et de planification avec les besoins en logements, ainsi que les mesures qui auront été prises par l'État en application de la présente instruction* ». En réalité, ces documents n'ont pas été établis, mais, en 2009, à l'occasion de la réalisation des documents stratégiques régionaux, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont fait des synthèses des documents de planification (SCOT-PLU) et du recensement des besoins en logements.

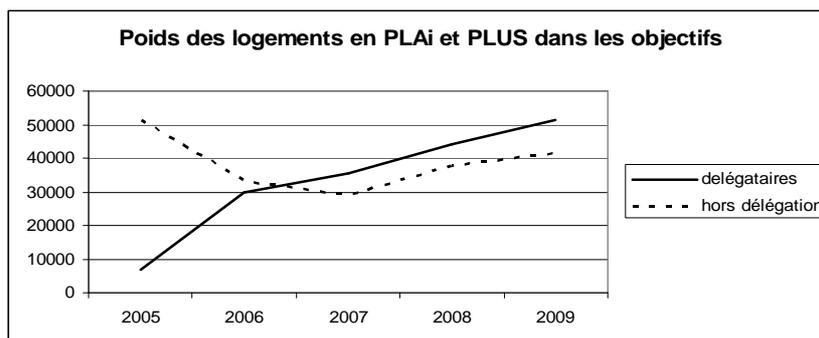
En application de l'article 30 de la loi MOLLE et des dispositions de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, un système unique de suivi des plans locaux de l'urbanisme et des programmes locaux de l'habitat devrait être désormais mis en place et, plus généralement, une meilleure intégration des politiques publiques (urbanisme, transport, habitat) devrait être recherchée. Elles font actuellement l'objet de modalités de gouvernance et de gestion séparées.

Avec un appui méthodologique et financier de l'administration, certaines collectivités (communauté urbaine du Grand Nancy ou communauté urbaine de Bordeaux) se lancent d'ores et déjà dans la mise en place d'un document unique d'urbanisme et d'habitat. Ces initiatives témoignent de l'engagement des délégataires.

## 4 - Une réelle implication des délégataires

### a) Des objectifs importants

En dépit des difficultés de concertation rencontrées, les délégataires ont dans l'ensemble largement contribué à l'effort demandé, particulièrement, comme le montre le tableau ci-dessous, pour atteindre les objectifs de production des logements les plus sociaux : les PLA-I financés sur prêt locatif aidé à financement très social (intégration) et destinés aux ménages cumulant difficultés économiques et sociales et les PLUS (prêt locatif à usage social) qui intéressent les ménages dont le revenu imposable en n-2 varie, selon la zone, de 21 802 € à 18 955 € pour une personne seule<sup>40</sup>.



Source : Cour des comptes d'après DGALN

Mais, plus fondamentalement, l'engagement des délégataires témoigne d'un souhait de participer activement à la relance de la construction sociale, notamment en zone « tendue », où l'enjeu de la construction de logements nouveaux et de rééquilibrage du parc est particulièrement fort. Ainsi, en 2009, les objectifs de PLUS et PLA-I pour Paris et la petite couronne, classés en zone A, s'élevaient à 10 148 logements. Les délégataires, c'est-à-dire Paris et le département des Hauts-de-Seine, étaient concernés pour 63%.

Les embauches effectuées par les délégataires afin de créer un service habitat performant témoignent de leur implication : dans les deux années suivant la prise de délégation (2006), le nombre d'agents affectés au service habitat est passé de cinq à dix-huit au conseil général du Bas-

<sup>40</sup> Voir annexes 2 et 3.

Rhin, de un à six à celui de la Vendée ; il a doublé au sein de la communauté d'agglomération de Grenoble ou de celle du Pays d'Aix.

#### *b) Le rôle de l'Etat*

La part prise par les délégataires porte, pour partie, la marque de la volonté du représentant de l'État. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le préfet, en installant le comité régional de l'habitat, le 16 septembre 2005, indiquait " *les objectifs fixés à la région ... sont de 3 840 PLUS/PLAI ... Les six DDE ont annoncé une prévision consolidée de 2 740 PLUS PLAI* " du fait du " *manque de foncier, [des] problèmes d'urbanisme, [du] peu d'opérations en réserve et [du] peu de PLH en cours d'approbation*". L'étude de la répartition régionale montre que l'essentiel des objectifs restants, soit 1 100 logements, a été ventilé entre les délégataires.

Il est vrai qu'à l'exception des collectivités qui avaient, notamment, élaboré un programme local de l'habitat fondé sur des études approfondies, les délégataires ne disposaient pas d'une connaissance des marchés, du parc existant ou des besoins, distincte de celle des services déconcentrés. Beaucoup ont accepté les propositions de l'État, sauf erreur manifeste d'appréciation : la communauté d'agglomération de Perpignan - Méditerranée, par exemple, a refusé l'objectif initial de production qui lui était assigné dans la mesure où il incluait des communes qui n'appartenaient pas à l'intercommunalité.

Il a pu arriver qu'en résulte une déconnexion entre les objectifs de la délégation et la capacité des délégataires.

La communauté d'agglomération de Saint- Brieuc (CABRI) avait adopté, le 16 décembre 2004, son programme local de l'habitat pour 2005-2010. Elle a signé, en 2006, une convention 2006-2011 de prise de délégation des aides à la pierre dont les objectifs globaux (2 446 logements) apparaissent supérieurs, même si la comparaison n'est pas aisée, à ceux retenus par le plan (1 723 logements).

Pour la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, dans un contexte de marché tendu, la différence entre les objectifs du programme local de l'habitat (2 100 logements dont 420 logements sociaux) et ceux acceptés pour la prise de délégation (1 500 logements locatifs sociaux sur trois ans dont 204 logements prêts locatifs aidés d'intégration) est particulièrement sensible. L'importance des objectifs retenus explique toutefois les résultats obtenus.

## B - Des résultats encourageants

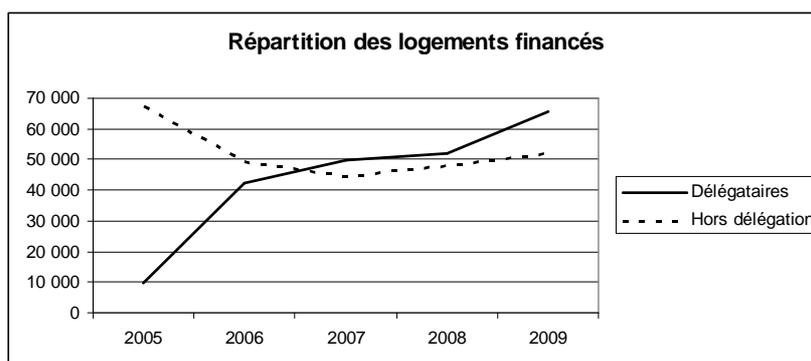
La mobilisation des délégataires se traduit dans les résultats prometteurs des zones sous délégation, même si, au niveau national, seuls peuvent être comptabilisés, faute d'un suivi approprié, les logements financés et non les logements effectivement livrés. Les systèmes d'information mis en place attestent en effet des carences de l'Etat et des efforts des délégataires pour les pallier.

### 1 - Une forte augmentation du nombre de logements financés

Les zones sous délégation ont apporté une contribution importante à la relance de la construction de logements sociaux, particulièrement en ce qui concerne le logement très social.

#### a) Une progression majoritairement due aux zones sous délégation

Entre 2005 et 2009, le nombre de prêts accordés chaque année en vue de la construction de logements (dits "logements financés") a progressé globalement de près de 52 %, passant de 76 992 à 117 368 logements<sup>41</sup>. La progression du nombre de conventions signées a fait jouer aux délégataires un rôle croissant et désormais majoritaire. Entre 2005 et 2009, le nombre de logements financés dans le cadre des délégations est ainsi passé de 9 685 logements en 2005 (soit 13 % du total de l'année) à 65 344 en 2009 (soit 56 % du total de l'année)<sup>42</sup>.

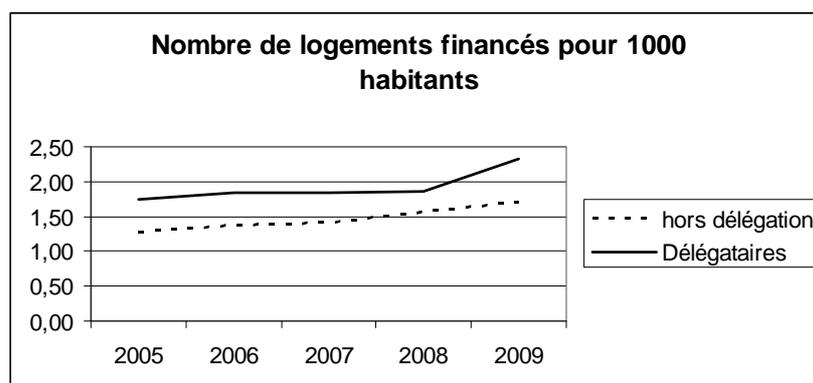


<sup>41</sup> Hors PLS dus à la Foncière Logement et aide spécifique à l'hébergement.

<sup>42</sup> Selon une enquête réalisée, en 2010, par la Caisse des dépôts, pour la période 2000-2009, la croissance du parc HLM a été de 0,97 % dans les communes concernées par les délégations contre 0,64 % ailleurs, la moyenne nationale étant 0,81 %.

Source : Cour des comptes d'après DGALN

L'implication des délégataires est plus manifeste encore si l'on rapporte leur effort à la population concernée. Ce ratio indique en effet le rapport entre l'effort respectif et une demande potentielle.

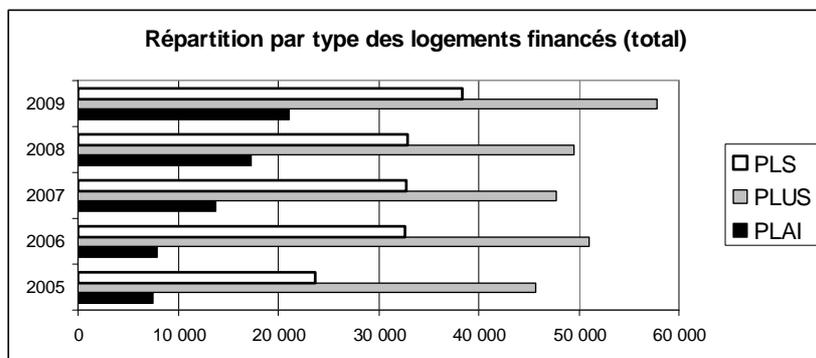


Source : Cour des comptes d'après DGALN et recensement 1999

Ces résultats positifs tiennent à la conjugaison de deux éléments : d'une part, les objectifs qui avaient été fixés aux délégataires étaient relativement élevés en proportion du nombre d'habitants ; d'autre part, jusqu'en 2007 inclus, leur taux de réalisation a été supérieur à celui des zones demeurant sous compétence directe de l'État.

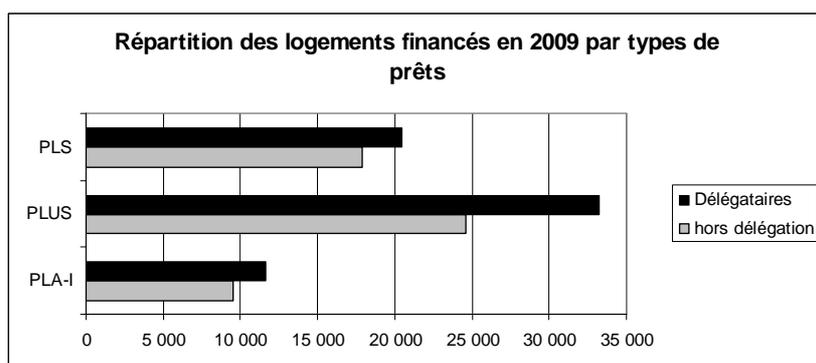
*b) Une priorité donnée par les délégataires aux logements très sociaux*

D'une manière générale, la part des logements très sociaux (PLA-I) a connu une augmentation forte, le nombre de logements PLUS restant quasi stable, de même que celui des logements intermédiaires (PLS), à partir de 2006.



Source : Cour des comptes d'après DGALN - Total hors Foncière de logement et aide spécifique à l'hébergement

Dans cette évolution, la montée en puissance des délégations a joué un rôle non négligeable : la part des PLA-I dans le total des logements financés est, depuis 2005, plus élevée chez les délégataires que dans les zones hors délégation. Comme le montre le tableau ci-après, en nombre absolu, ces logements sont désormais majoritairement financés dans le cadre des délégations, alors même que les populations intéressées se répartissent également entre les zones hors et sous délégation.



Source : Cour des comptes d'après DGALN

Les zones « tendues » (A) ont particulièrement bénéficié de cette dynamique : en 2009, le nombre de logements PLA-I et PLUS financés y

atteint 12 290, dont la moitié au moins chez les délégataires<sup>43</sup>. Il est toutefois plus délicat d'apprécier les résultats en termes de logements réalisés.

## 2 - Les carences du système d'information sur les données physiques

### a) Un suivi par l'Etat des seuls logements financés

Du fait du système d'information retenu par l'administration centrale, déjà critiqué à plusieurs reprises par la Cour<sup>44</sup>, le suivi du plan de cohésion sociale ou des objectifs de la loi DALO ne concerne que les logements financés et non pas les logements livrés. Les indicateurs retenus pour le programme budgétaire 135 "*Développement et amélioration de l'offre de logements*" ignorent la production de logements, pour ne retenir que son financement.

#### **Le suivi de la construction sociale nouvelle**

L'administration centrale dispose traditionnellement de deux outils pour suivre les aides de l'État au logement locatif social. GALION est l'outil informatique de gestion, utilisé localement pour l'instruction des demandes de subventions, l'édition des décisions et la gestion des dotations de crédits comme des contingents d'agrément des logements non subventionnés (PLS). SISAL constitue l'entrepôt de données dans lequel, via une connexion Internet, se déverse la majorité des informations saisies dans GALION ; il autorise donc de multiples extractions. Ce système, antérieur aux délégations de compétence et propre aux services déconcentrés, s'impose aux délégataires qui ont choisi la mise à disposition des services de l'État pour l'instruction des demandes.

Toutefois, ces systèmes ont été conçus pour la gestion des aides. Les informations permettant un suivi physique des opérations (mise en chantier, achèvement des travaux, mise en location) ne font pas l'objet d'un recueil en vue d'une centralisation des données ; l'État - et le délégataire qui bénéficie de la mise à disposition des services des ex-DDE - connaît donc les logements financés mais non pas les logements physiquement réalisés, non

<sup>43</sup> 6 532 logements, hors réalisations en Genevois français, soit 53% si l'on ne tient pas compte du non rattachement à la zone A de quelques communes de la communauté urbaine de Nice et de la communauté d'agglomération de Melun.

<sup>44</sup> Notamment : Rapport public particulier de juin 1994 : *Les aides au logement dans le budget de l'Etat* p.78 et Rapport public 2010 p. 55 (*Occupation et gestion du parc locatif social*).

pas du fait d'une impossibilité technique - le système le permettrait s'il était paramétré différemment - mais en raison d'un manque de mobilisation sur ce sujet pourtant essentiel pour apprécier l'effectivité des actions lancées. Ce défaut grave n'a pas été compensé par l'information financière prévue dans GALION. En effet, les acomptes ne faisaient pas l'objet d'un suivi régulier et les opérations étaient rarement soldées ; la montée en puissance du dispositif avait d'ailleurs dégradé les ratios qui étaient passés de 9,6 % des opérations à 1,8 % pour le suivi des acomptes et de 2,3 % à 0,3 % pour le suivi des soldes.

Toutefois, dans le cadre du déploiement du nouveau système comptable CHORUS, un apurement important a été réalisé. En outre, l'interconnexion entre le système GALION et SITADEL2 (système d'information sur les permis de construire), devenue opérationnelle en 2010, pourrait permettre, à terme, des avancées.

Dans l'attente du déploiement de nouveaux moyens sur le plan national, les seules informations relatives aux logements livrés proviennent de l'enquête pour le logement social, diligentée tous les ans auprès des organismes bailleurs. En métropole, le parc de logements sociaux s'établissait à 4 180 600 au 1<sup>er</sup> janvier 2005 et à 4 373 000 au 1<sup>er</sup> janvier 2009 soit un gain de 192 400 logements en quatre ans, qui pourrait témoigner des premiers effets du plan de cohésion sociale. En effet, les chiffres donnés par l'enquête concernent le nombre des logements, déduction faite des éventuelles acquisitions - cessions et des démolitions. L'accroissement annuel est, de ce fait, inférieur au nombre des réalisations nouvelles. Les éléments bruts du solde ne sont pas pris en compte dans l'enquête. Dans ces conditions, il est délicat de faire le lien entre logements financés et logements réalisés et ce, d'autant plus que les délais entre décision de financement et construction, voire achèvement des travaux et mise en location, tendent à s'allonger.

#### *b) Les délais entre financement et réalisation*

Selon une enquête réalisée auprès de 86 bailleurs sociaux de la région Rhône-Alpes sur la période 2001-2007, alors que 48 % des logements financés en 2001 étaient livrés en 2003, le ratio est de 29 % pour les logements financés en 2005 et livrés deux ans après, en 2007.

Cet allongement a différentes causes, principalement la pénurie de foncier ou la saturation des capacités des opérateurs.

Mais il tient aussi, paradoxalement, à l'assouplissement de la procédure d'instruction des demandes de financement, autorisée par le décret du 25 août 2005 et l'arrêté du 26 août 2005, pris dans le cadre du

plan de cohésion sociale afin « *d'atteindre les objectifs quantitatifs qui ont été fixés* ». Au permis de construire et à la preuve du dépôt du dossier d'appel d'offre, exigés auparavant, ont été substituées « *la justification de la disponibilité du terrain ou de l'immeuble par une promesse de vente, un acte de vente, un bail ou une promesse de bail emphytéotique ou à construction ; dans le cas de la réalisation de logements sur des terrains en cours de cession par l'État, une lettre établie par le service des domaines attestant qu'à l'issue de la procédure de mise en vente le candidat ayant déposé la demande de prêt ou de subvention a été retenu* ».

Tous les retards susceptibles d'intervenir lors de la demande du permis de construire et à l'occasion de la procédure d'appel d'offre (contentieux avec des associations, appel d'offre infructueux) n'interviennent donc plus avant la décision de financement, mais après. Au mieux, la réalisation des opérations se trouve décalée d'autant ; au pire, elle peut être définitivement compromise, lorsque l'impact des retards remet en cause l'équilibre financier. Ainsi, dans le département de la Vendée, des opérations ont vu leur réalisation retardée, voire annulée, du fait du déséquilibre financier de l'opération, constaté a posteriori.

L'allongement des délais rend plus complexe le lien entre logements financés et logements réalisés. Les données financières disponibles ne compensent pas les faiblesses de l'information physique.

### **3 - L'Etat et le suivi financier des opérations**

#### *a) Les crédits délégués*

Au budget de l'Etat, les ouvertures de crédits ont respecté la programmation du plan de cohésion sociale : de 2005 à 2008, les 2 409 M€ d'autorisations d'engagement ont bien été affectés et ont fait l'objet, à hauteur de 96,5% de notifications aux administrations déconcentrées, ce qui a permis d'engager 91,7% de cette enveloppe. Les crédits de paiement délégués représentent 80% des autorisations d'engagement. Ils ont été en quasi-totalité mandatés, c'est-à-dire, s'agissant des délégataires, versés à ces derniers, pour 1 905,8 M€. La même proportion se retrouve en 2009, avec 851 M€ d'autorisations d'engagement (y compris plan de relance) et 671 M€ de crédits de paiements.

La différence entre les autorisations d'engagement notifiées et les crédits de paiement délégués témoigne du retard des opérations au regard du calendrier pluri - annuel envisagé et non d'un désengagement de l'État. En effet, les crédits de paiement sont mis à disposition du délégataire

selon une procédure fixée aux conventions types, en fonction d'un état d'avancement prédéfini des engagements antérieurs, soit 10% des engagements prévisionnels de l'année, 30% des engagements de n-1, 30% des engagements de n-2 et 30% des engagements de n-3.

En raison du délai qui sépare les autorisations d'engagement, fondement des versements de l'État, des paiements du délégataire aux opérateurs, le processus de versement est, en lui-même, créateur d'un mécanisme d'avance de trésorerie aux délégataires. Les conséquences en ont été plus importantes que ce qui résultait des simulations initialement faites, dans la mesure où plusieurs conventions n'ont pas repris le mécanisme d'ajustement annuel qui, au moment de l'acompte de juin, devait tenir compte des écarts constatés entre les crédits de paiement déjà versés et ceux effectivement mandatés par le délégataire aux opérateurs.

Les sommes en cause ont varié en fonction de la taille du délégataire<sup>45</sup> mais aussi des politiques conduites par l'État. Ainsi, un dispositif plus sévère que la convention-type, en matière de notification des autorisations d'engagements<sup>46</sup> a sans doute conduit à limiter les avantages de trésorerie en Languedoc-Roussillon. En Alsace, région entièrement couverte par les délégations, le suivi des consommations a entraîné le blocage du versement des acomptes en 2008.

Enfin, en Pays-de-la-Loire, un dispositif de suivi particulièrement performant a été mis en œuvre. Il a permis, après constatation de l'impossibilité pour certains délégataires d'aller au-delà des objectifs fixés par défaut de crédits, alors que les circonstances le permettaient, et l'existence chez d'autres de sommes inutilisées, de créer une réserve régionale, dotée des reliquats de n-1 et permettant d'attribuer en n des crédits complémentaires.

Ces initiatives devraient désormais se généraliser dans la mesure où elles se trouvent reprises dans le nouveau modèle de convention-type proposé à dater de 2010. Toutefois, plusieurs représentants de l'État ont déjà su trouver un terrain d'entente avec les délégataires afin de réajuster, en 2009 et 2010, les crédits alloués à la consommation constatée. Ces évolutions sont à apprécier d'autant plus positivement que les trois prochaines années devraient connaître un besoin accru de crédits de

---

<sup>45</sup> 750 000 € en Franche-Comté, pour les communautés d'agglomération de Montbéliard et Besançon, à presque 1M€ pour la communauté d'agglomération d'Aix en Provence, à plus de 7,5M€ pour l'ensemble des délégataires du département du Nord, de même en Rhône - Alpes pour la communauté d'agglomération de Grenoble et la communauté urbaine de Lyon, à plus de 50 M€ enfin pour Paris, réduits à 32 M€ au 1er janvier 2009 par imputation sur les versements de l'année.

<sup>46</sup> Les notifications ont lieu en mars et pour 60% des droits au lieu de 80% en février.

paiement, correspondant à la montée en puissance du nombre des opérations agréées et de leur mise en exécution.

L'État devra évidemment prévoir les crédits suffisants pour répondre à l'ensemble des engagements pris conventionnellement avec les collectivités délégataires.

*b) Les ressources complémentaires apportées par les délégataires*

Lors de la prise de délégation, les collectivités volontaires se sont engagées à verser des contributions complémentaires à celles de l'État. Malgré des disparités entre collectivités, le montant global de cet effort complémentaire est supérieur à celui de l'État : pour l'ensemble des conventions signées fin 2008, le total des versements attendus de l'État s'élevait à 1 440,9 M €<sup>47</sup> (soit 59,77 % de l'enveloppe arrêtée au plan de cohésion sociale pour 2 409 M €) et à 1 767,7 M€ pour les délégataires, y compris les abondements prévus pour charge foncière.

Mais, si un suivi financier précis des acomptes et subventions versés par l'État est assuré, il n'en va pas de même pour ce qui concerne les financements propres des délégataires. La gestion des paiements est en effet assurée par le délégataire avec ses propres outils ; ceux-ci regroupent, par opérations, les subventions de l'État, celles de la collectivité elle-même et, le cas échéant, les subventions d'autres collectivités et donnent lieu, généralement, à un mandat unique. En l'absence d'individualisation comptable des données et de centralisation de l'information, le respect des engagements du délégataire ne peut être vérifié.

Quelques éléments d'information sur les engagements financiers de certains délégataires ont toutefois été rassemblés. Il en ressort que, de 2006 à 2008, pour différentes agglomérations de très grande taille (Paris, Lyon), les mandatements sur crédits propres des délégataires en faveur du logement social auraient été environ dix fois plus élevés que les mandatements sur crédits de l'État. Dans des communautés de taille inférieure (Dunkerque, Grenoble), le rapport serait de un à trois. D'autres cas confirment l'engagement des délégataires : dès 2006, Perpignan-Méditerranée a attribué 2 030 739 € de subventions aux opérations de logement social, soit deux fois le montant des aides de l'État.

L'engagement des collectivités en faveur du foncier, sans commune mesure avec la majoration de la subvention d'État pour surcharge foncière et la prise en compte par la collectivité des hausses des

---

<sup>47</sup> Source : DGALN.

coûts de production, explique pour une large part ces différences de contribution.

Il serait donc utile de disposer des moyens de mesurer l'effort accompli. Alors que l'Etat persiste dans un suivi flou des objectifs de construction fixés et annoncés, certains délégataires se sont dotés des moyens de mieux définir la programmation des opérations, l'avancement des programmes tant sur le plan physique que financier et la production effective de logements.

#### **4 - Un suivi des opérations mieux assuré par les délégataires que par l'État**

##### *a) Le souci des délégataires d'une information plus complète*

La plupart des conventions de délégation ont prévu la mise en place d'Observatoires de l'habitat.

Dans l'agglomération grenobloise, le dispositif en vigueur associe les organismes membres du comité local de l'habitat, afin de fournir à la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-Métropole (METRO) des données statistiques sur le marché immobilier (vente et location) et le marché foncier, la production (privée et publique) de logements, l'état du parc (privé et public) et la demande. Des partenaires privés contribuent au suivi des marchés et du parc : ainsi la FNAIM de l'Isère, la chambre des notaires, la fédération nationale des promoteurs constructeurs, le syndicat national des aménageurs lotisseurs, le PACT de l'Isère. La caisse d'allocations familiales, l'observatoire associatif du logement, l'observatoire social de l'Isère, Grenoble université, le CROUS, l'union mutualiste pour l'habitat et l'insertion des jeunes, l'agence d'urbanisme de la région grenobloise et l'association des bailleurs sociaux de l'Isère contribuent également aux analyses. Cette organisation permet, chaque année, la publication de cahiers détaillés, même si le recueil de l'ensemble des données définies dans les conventions n'est pas encore assuré par tous les partenaires.

La même démarche a été développée par la communauté d'agglomération de Perpignan - Méditerranée, en liaison avec son agence d'urbanisme, mais non sans rencontrer de difficultés : si l'association PERVAL, qui gère une base de données alimentée par les notaires, la caisse d'allocations familiales, la FNAIM ou le CROUS ont donné une suite favorable à la demande qui leur avait été adressée, les services fiscaux n'ont pas donné suite aux demandes de fourniture de données sur le foncier non bâti.

D'autres collectivités ont innové en souhaitant affiner leur connaissance de données de base nécessaires à la construction, en particulier les équivalents hectares, ou "consommation foncière".

Nantes-Métropole et la ville de Nantes ont ainsi procédé à des calculs précis, afin de définir un plan foncier adapté à leurs objectifs et de pouvoir mesurer l'écart entre acquisitions réalisées et objectifs.

Le département du Bas-Rhin, de son côté, a chiffré le coût de la consommation de foncier, pour l'année 2006 (534 €/ha par an en moyenne) afin d'être mieux à même d'anticiper ses projets. De son côté, la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées a lancé, dès décembre 2005, un appel à idées afin d'engager la réflexion sur une utilisation efficace du foncier encore disponible au sein de l'agglomération, tant sur le plan de la densité que de la qualité des logements. L'enjeu était d'inciter à la production d'un habitat économe en terrains et du point de vue énergétique. Les projets des architectes ont été récapitulés dans un ouvrage largement diffusé.

Enfin, certains délégataires ont commencé à rechercher les moyens d'améliorer le recours au système d'information central, GALION, notamment parce qu'ils souhaitaient disposer d'autres fonctionnalités, en particulier pour la gestion de l'ensemble des aides, dans un esprit de guichet unique.

Ceci a conduit trois délégataires, la communauté urbaine de Dunkerque et les communautés d'agglomération de Grenoble et de Rennes, à envisager la mise au point d'un logiciel commun, caractérisé par une approche intégrée des opérations, un calcul unique des prestations, l'apport d'une aide à la décision et au pilotage. Le cahier des charges envisage donc un seul outil, de la programmation au paiement, prenant en compte les interventions de toute nature (apport foncier) et de toute origine (région, département) et permettant des simulations, comme la détection des opérations en difficulté. En attente de sa mise au point, les opérations de financement continuent d'être saisies dans GALION.

Les services de l'État proposent, de leur côté, un partenariat permettant de faciliter l'usage de GALION en adaptant ses fonctionnalités, notamment en y intégrant la gestion des subventions propres des collectivités territoriales. Le conseil général des Hauts-de-Seine est, à l'heure actuelle, l'un des délégataires intéressés.

*b) Le suivi, par les délégataires, de la consommation des crédits*

Tous les délégataires de l'échantillon examiné se sont en outre progressivement organisés pour suivre au mieux la consommation effective des crédits et la réalisation des programmes de construction.

Aux termes des conventions signées, un représentant du département du Bas-Rhin doit être invité à la réunion mensuelle de programmation des bailleurs. Nantes-Métropole et son OPH ont, pour leur part, prévu la mise en place d'un comité de pilotage et de suivi. Selon le bilan établi fin 2007 pour la période 2005-2007, les financements avaient été engagés à hauteur de 44 M€, correspondant à 197 logements livrés et 247 en cours, dont 206 à livrer fin 2008. Les aides versées par le délégataire représentaient plus de 10% des opérations, soit 4,5 M€ ; le bailleur, pour sa part, avait mobilisé 3,9 M€.

Dans l'agglomération grenobloise, la METRO organise un suivi annuel assuré par un comité composé des représentants des signataires, qui doit se réunir au minimum une fois par an pour évaluer les conditions dans lesquelles les financements ont été mobilisés et leur impact sur la situation financière de l'emprunteur. La programmation initiale est réexaminée et complétée en milieu d'année en fonction de la réalité d'avancement des opérations convenues, de leur réajustement et d'éventuelles nouvelles opérations.

A Paris, une réunion bisannuelle permet le suivi de la consommation des crédits des bailleurs et leur redéploiement. Toutefois les subventions attribuées par la ville sur ses crédits propres sont liquidées sur le fondement d'un document déclaratif, dont la forme n'est pas imposée, et qui ne permet pas de certifier la réalité des informations transmises. Le caractère hétérogène des exigences de l'État ou de la collectivité parisienne ne simplifie pas la tâche des bailleurs, qui, pour une même opération, doivent répondre à des demandes de justifications différentes.

Malgré ces imperfections, le suivi opéré conforte une programmation budgétaire pluriannuelle.

Dans le cas de la Communauté du Pays d'Aix, par exemple, un atlas du parc locatif social permet de disposer de la connaissance exhaustive de l'ensemble du parc. Les données sont analysées par les partenaires et un recensement des opérations est effectué en fin d'année n-1 pour bâtir la programmation de l'année n et fixer les enveloppes budgétaires de l'État (préparation des avenants) et du délégataire. Au cas

par cas, en fonction de l'état d'avancement de leur projet, les opérateurs rencontrent le délégataire pour consolider leur plan de financement. Une fois finalisés, les dossiers sont déposés pour instruction à la communauté, un exemplaire étant transmis à l'État. Dans ce circuit fonctionnant en continu, il n'y a pas de temps mort inhérent à l'examen et la sélection de chaque projet, dans la mesure où le bailleur est accompagné tout au long par la communauté afin de construire un projet répondant à ses objectifs.

L'effet de levier lié à la délégation ne résulte ainsi pas seulement de l'apport financier complémentaire des délégataires et de leur seule mobilisation, mais aussi de leur capacité à entraîner une grande diversité de partenaires dans une dynamique partagée. Il en résulte un suivi mieux assuré, à la fois collectif et réactif.

## **C - Des difficultés persistantes**

Les résultats des délégataires, tels que l'on peut les apprécier à ce stade de l'expérience et à travers des indicateurs imparfaits, apparaissent d'autant plus encourageants que la question foncière et les difficultés à mobiliser les entreprises de construction et d'ingénierie font obstacle au plein développement de leur action. L'incitation à construire que constitue le prélèvement pour insuffisance de logements sociaux démontre en outre son inefficacité dans les intercommunalités délégataires.

### **1 - La question foncière**

Le manque de foncier et son coût constituent le premier frein à la construction nouvelle.

L'apport de l'État en termes de mobilisation de son patrimoine et de celui de ses opérateurs est resté limité. Malgré la création en 2005 d'un comité et d'un délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements, les résultats, pour significatifs qu'ils soient à l'échelle de la programmation fixée par le comité, ne représentent, sur un plan global, qu'un faible pourcentage des logements produits chaque année.

### **L'apport globalement limité de la délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logement**

Le comité interministériel pour le développement de l'offre de logement (CIDOL) avait fixé à la délégation, le 22 juin 2006, un objectif de réalisation d'au moins 30 000 logements en 3 ans. Le bilan 2006-2007., avec 13 329 logements mis en chantier sur 330 terrains publics relevant de l'État ou de ses opérateurs, dont 6 500 logements sociaux seulement, soit 49,7 % des opérations, est en demi-teinte.

En revanche, le CIDOL a retenu un programme 2008-2012 plus ambitieux, portant sur la construction sur 489 terrains publics de plus de 70 000 logements à l'horizon 2012. Si les objectifs ne concernaient qu'en partie le logement social (38% des réalisations envisagées), les mises en chantier, elles, ont inversé la tendance et intéressé, à hauteur de 55% des logements sociaux, principalement en Ile-de-France.

Si les résultats 2008-2009 de la délégation sont ainsi en voie d'amélioration, force est de constater cependant que les 15 681 logements programmés en 2008 correspondent à 3,3 % des 462 000 logements produits cette année-là ; de même, le chiffre de 7 353 logements locatifs sociaux est-il à rapprocher des 100 000 logements sociaux financés chaque année.

Par ailleurs, les opérations de rénovation urbaine, considérées comme prioritaires, ont pu accroître les difficultés locales, quand elles nécessitaient un apport de terrains complémentaires pour réduire la densité des zones concernées. Le groupement d'intérêt public Lille Métropole rénovation urbaine, qui fédère les opérations de 16 communes du territoire de la communauté urbaine de Lille, constate ainsi que les communes ont dû donner le foncier manquant pour achever leurs projets engagés dans le cadre des procédures de l'ANRU. Ce furent autant de disponibilités en moins pour des constructions de logement social neuf.

Plus généralement, la production de logements sociaux a souffert de la hausse généralisée du coût du foncier disponible, en raison notamment du développement de l'investissement locatif dans le secteur libre ou de la diffusion du prêt à taux zéro pour les primo accédants. Ainsi, le département de la Dordogne, délégataire des aides à la pierre, a constaté en matière foncière une forte concurrence entre bailleurs sociaux et opérateurs privés ayant construit de manière parfois très dynamique.

Le zonage, qui vise à moduler les aides en fonction des tensions observées, ne pallie guère cette difficulté et peut même, du fait de sa complexité, être source d'effets négatifs. En effet, il n'est pas établi au niveau d'un bassin de vie et, pour les dispositifs anciens, ignore les intercommunalités. Il a pu, et peut encore, de ce fait, susciter, à l'intérieur

d'une communauté d'agglomération délégataire, des effets de report contraires aux dispositions du programme local de l'habitat.

## **2 - Une mobilisation difficile des entreprises de construction et des cabinets d'ingénierie**

Au-delà des problématiques foncières, la forte sollicitation des entreprises de bâtiment tant par les bailleurs sociaux que par les promoteurs privés a induit une augmentation des coûts qui s'est conjuguée à l'exigence accrue de qualité des bâtiments à construire. Les normes de Haute Qualité Environnementale (HQE) ont ainsi généré un renchérissement estimé parfois à près de 30 à 40 % du coût global de construction à enveloppe financière égale. Dans ces conditions, les appels d'offres ont connu des résultats infructueux qui ont retardé, voire empêché, la réalisation d'opérations nouvelles.

Ces dernières entrent aussi en concurrence avec la réhabilitation ou la rénovation du parc existant qui mobilisent directement les bailleurs et accaparent largement les capacités d'ingénierie. Les délégataires, dans leur ensemble, ont maintenu leur intérêt pour la réhabilitation du parc public de logement locatif social. Ils finançaient déjà, en 2008, l'essentiel des primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) que l'État, désormais, ne finance plus<sup>48</sup>.

La disparition de ces aides - mais non des prêts en cause - ne modifie pas la donne : les bailleurs, comme leurs collectivités de rattachement ou leurs actionnaires de référence, ne sauraient se désintéresser du parc existant.

Ainsi, la communauté urbaine de Brest participe sur ses fonds propres, à la réhabilitation du parc de *Brest Métropole Habitat* (BMH), via un forfait annuel de 0, 229 M€ dans le cadre d'une convention triennale (2006-2008) s'ajoutant aux actions relevant des crédits délégués.

Dans la communauté d'agglomération de Grenoble, les subventions couvrent environ un quart du prix de revient en construction neuve et un tiers en acquisition-amélioration, la communauté versant le quart de ce montant (48 % en acquisition - amélioration) et l'État 20 % (11 % en acquisition - amélioration). Toutefois, la réalisation des opérations nécessite une mobilisation accrue des fonds propres des bailleurs en valeur absolue (6000 €/logement en moyenne en 2004, 13 000 € en

---

<sup>48</sup> Depuis la loi de finances pour 2009, les crédits de l'Etat en faveur de la PALULOS sont réservés à la mise aux normes des foyers de travailleurs migrants et à celle de bâtiments communaux vacants destinés au logement social.

2007), comme en proportion (5,5 % du financement en 2004, 9,5 % en 2007).

Plus généralement, la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine a pu interférer avec le lancement d'opérations de construction nouvelle, dans la mesure où il sollicite également les cabinets d'ingénierie et les entreprises du BTP, mais aussi les bailleurs qui assurent la maîtrise d'ouvrage du projet et sont co-signataires de la convention. ACTIS, office public de la métropole grenobloise, a été largement mobilisé pour les opérations de rénovation urbaine qui représentent le tiers de celles programmées au cours de la période 2004-2009.

Les engagements que les bailleurs ont ainsi pris font non seulement appel à leurs possibilités financières, mais aussi à leur capacité d'ingénierie, ce qui peut handicaper leur rythme d'intervention. Sur le plan financier, ils doivent effectuer des choix, car le montant des subventions de l'ANRU est figé et les évolutions ultérieures sont donc à la charge du bailleur.

L'OPAC 13 (Bouches-du-Rhône), engagé dans l'opération des Flamants à Marseille, du fait des modifications qui ont fait passer l'estimation initiale des coûts de 86 M€ à 131 M€, a vu sa participation augmenter de 43 (50% du coût global) à 83 M€ (63%), sans préjudice de points non encore tranchés relatifs aux aménagements et équipements.

### **3 - L'inefficacité, dans les intercommunalités, du prélèvement institué pour insuffisance de logements sociaux**

La délégation des aides à la pierre s'est faite dans un contexte où la politique du logement recherchait une répartition plus équilibrée des logements sociaux. La mixité sociale constitue d'ailleurs un des objectifs des programmes locaux de l'habitat. L'échantillon examiné montre la difficulté à y parvenir.

A Paris, l'objectif d'une meilleure répartition géographique des logements sociaux affiché par le programme local de l'habitat adopté en 2004 n'a été atteint que partiellement, l'écart entre les arrondissements s'étant peu réduit entre 2001 et 2007. De même, au sein de la communauté d'agglomération du Douaisis, la production se concentre dans la ceinture nord-est de l'agglomération, qui compte déjà 44 % du parc locatif social.

Dans la communauté urbaine de Nantes Métropole, près des deux tiers de l'augmentation des logements sociaux se situent dans deux

communes qui remplissaient déjà leurs obligations en matière de mixité sociale (Nantes et Saint-Herblain).

Au sein de la communauté du pays d'Aix, les logements financés sont répartis dans 18 des 34 communes membres, mais pratiquement 50 % d'entre eux se concentrent dans trois seulement, dont le taux de logements sociaux, il est vrai, est inférieur à 6 %. Les objectifs du programme local de l'habitat prévoyaient pourtant une production plus équilibrée, par bassin d'habitat mais, en l'occurrence, le défaut d'anticipation foncière ne l'a pas permis.

Plus généralement, au sein des intercommunalités disposant d'un programme local de l'habitat, le dispositif prévu par l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain pour favoriser une meilleure répartition des logements sociaux apparaît privé d'effet par les dispositions fiscales relatives au calcul de la dotation de compensation.

Ce texte<sup>49</sup> prévoit, depuis 2002, un prélèvement sur les ressources fiscales des communes ne remplissant pas l'objectif de 20 % de logements sociaux. Les effets qui pouvaient en être attendus dans le cadre des délégations ont été largement amoindris en amont par le mode de comptabilisation de logements sociaux, et en particulier, le fait de considérer comme des logements sociaux les PLS<sup>50</sup>, alors qu'ils s'adressent à un public non prioritaire. Mais sa portée est aussi limitée par le mécanisme même retenu pour sa mise en œuvre.

Ce prélèvement est en effet versé directement à l'EPCI, mais, du fait de l'application de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, son caractère dissuasif est limité et prive les délégataires d'un outil utile.

Le texte définit des modalités particulières d'attribution de la dotation de compensation que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre versent aux communes membres ; le prélèvement éventuellement dû par la commune entre dans l'assiette du calcul, ce qui fait que, pour une fraction déterminée en pourcentage du potentiel fiscal, les versements de la commune lui sont retournés.

Ainsi, dans le cas de la Communauté d'agglomération du pays d'Aix, les communes n'atteignant pas le taux de 20 % de logements locatifs sociaux sont au nombre de dix. Le prélèvement prévu a été opéré sur neuf communes pour 731 337 € mais fait l'objet d'un reversement sous forme de majoration de l'attribution de compensation de ces mêmes communes à hauteur de 56,36 % (soit 412 185 €).

---

<sup>49</sup> Figurant aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

<sup>50</sup> Le plafond de ressources pour habiter un logement PLS peut excéder, pour une personne seule, jusqu'à 30 % du plafond PLUS, lequel est déjà très élevé par rapport au PLA-I.

De même, pour la Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc, les communes de Langueux et Yffiniac qui ne disposaient pas de 20 % de logements sociaux, ont été soumises à prélèvement au profit de la communauté d'agglomération pour 71 972 € en 2005 et 61 561 € en 2006. Plus de la moitié de ces sommes (77 948 €) a été reversée aux communes concernées dans le cadre de l'attribution de compensation. Le processus paraît d'autant moins efficient, s'agissant de l'incitation à construire des logements sociaux, qu'aucune disposition ne prévoit un suivi de l'affectation de ces sommes.

L'effet de ces dispositions n'est pas contrebalancé par le poids des majorations que l'État peut imposer.

Aux termes de l'article 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le préfet, lorsqu'il reçoit communication du bilan triennal de la mise en œuvre, au programme local de l'habitat, des mesures prises en application de l'article 55 peut en effet prononcer un constat de carence pour les communes concernées, après avoir recueilli les observations du maire. L'arrêté de carence majore alors le prélèvement pour défaut de respect de l'objectif de 20% de logements sociaux. Mais le recours à la procédure est rare : au sein de la communauté d'agglomération de Perpignan - Méditerranée, onze communes étaient susceptibles d'en relever ; deux seulement ont fait l'objet d'un arrêté de carence.

Si les délégués ont cependant obtenu des résultats en moyenne plus importants que ceux des zones restées sous gestion directe des services de l'Etat, c'est qu'ils ont pu surmonter les obstacles grâce aux accords locaux que d'eux-mêmes, ils ont conclu, d'une part, avec les autres collectivités territoriales, afin de à contrer le défaut de foncier, et d'autre part avec les bailleurs sociaux.

## **II - Des initiatives locales novatrices**

### **A - Lever l'obstacle du foncier**

L'évolution du marché a généralement placé le coût des terrains constructibles à un niveau qui les rend hors de portée des bailleurs sociaux. Les délégués ont cherché à y remédier en facilitant une politique foncière volontariste, soit par la constitution de réserves foncières, en accord avec les communes, soit par le recours à des établissements publics fonciers, nationaux ou locaux, soit encore par l'attribution d'une aide financière, dite de compensation foncière ou le recours à d'autres solutions.

## 1 - La constitution de réserves foncières en accord avec les communes

### a) Dans les communautés urbaines

Au moment de la prise de délégation, compte tenu des compétences urbanistiques des communes, les communautés d'agglomération et les départements se trouvaient les plus mal placés pour disposer de réserves foncières ou pour en constituer. Il en allait différemment au sein des communautés urbaines qui, par la loi, disposaient de compétences propres en matière d'urbanisme. Mais toutes n'avaient pas souhaité s'en saisir.

La forte volonté politique communautaire de la communauté urbaine de Brest en matière foncière a conduit à l'existence, depuis 1979, d'un plan local d'urbanisme communautaire et à l'adaptation constante du programme local de l'habitat, revu quatre fois en quinze ans, lors de l'élaboration du plan pour la période 2008-2013. Il en résulte d'importantes réserves foncières communautaires (132 ha fin 2007), que la communauté cherche à maintenir en consacrant 1,3 M€ par an à de nouvelles acquisitions.

Le contraste est grand avec la situation de la communauté urbaine de Lille qui n'a fait de la politique foncière un de ses axes majeurs qu'avec l'adoption de son programme local de l'habitat, en 2005. Elle a alors étendu sa compétence en mettant en œuvre un plan d'action foncière et en créant un fonds pour « *acquérir et porter les terrains jusqu'à la réalisation des opérations d'habitat à court, moyen et long terme.* ». La nécessité d'une telle intervention s'imposait d'autant plus que l'office public de l'habitat communautaire (LMH) n'avait pas de réserves foncières et a subi de plein fouet la hausse du prix des terrains. La communauté urbaine a prévu de consacrer au plan d'action foncière 150 M€ de 2008 à 2014, dont 25 M€ dès 2009 et 2010, tout en collaborant avec l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais.

Nantes-Métropole, autre communauté urbaine qui n'a intégré que progressivement cette compétence, a également adopté un programme d'action foncière. Toutefois, la mise en œuvre opérationnelle des actions portant sur l'habitat reste largement du ressort des communes, même si les opérations sont menées en concertation avec la communauté urbaine et font l'objet pour certaines d'une contractualisation avec elle. L'accélération des constructions a attendu que les communes aient élaboré leur plan local d'urbanisme, déclinant le programme local de l'habitat à l'échelon communal.

*b) Dans les communautés d'agglomération*

La délégation a parfois permis une évolution de l'intercommunalité vers un système partagé où les communes ont transféré, au cas par cas, une part de leurs pouvoirs aux communautés d'agglomération. Le lancement du programme local de l'habitat et la prise de délégation ont alors pu permettre aux élus communautaires et aux professionnels de l'habitat de se fédérer autour d'objectifs partagés.

Dans la communauté du Pays d'Aix, la définition de l'intérêt communautaire a ainsi progressé au fur et à mesure des prises de compétence : des délibérations cadres ont précisé l'implication de la communauté dans une thématique, puis l'action présentée par les communes a été déclarée d'intérêt communautaire. C'est en fait un dispositif de subsidiarité qui a été mis en place, en tenant compte des réticences de certaines communes, en particulier de celles qui s'étaient opposées à la supériorité du programme local de l'habitat sur les plans locaux d'urbanisme. Un chiffrage de la politique foncière a été mis en œuvre et les projets de construction ont été mis en cohérence avec le plan de transport urbain et les autres politiques urbaines.

Des communautés d'agglomération, pourtant sans compétence particulière en matière foncière, ont obtenu des résultats analoges par la concertation.

Dans l'agglomération grenobloise, le bilan de la délégation de la METRO, établi à mi-parcours, montre qu'au démarrage la production annuelle de logements correspondait aux objectifs moyens du programme local de l'habitat jusqu'à ce que les plans d'occupation des sols des communes soient transformés en plans locaux d'urbanisme, eux-mêmes accordés au programme local de l'habitat. L'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones a été facilitée et la densification a été favorisée. La production, qui s'établissait à 1 150 logements par an jusqu'en 2005, a augmenté pour atteindre environ 2 400 logements par an. Plus des trois-quarts des logements sociaux concernés ont été produits sur des terrains d'origine publique, qu'il s'agisse de communes ou de leurs opérateurs, les SEM. Cette politique a été encouragée par les compensations apportées aux communes. La METRO prend en charge 30 % de la valeur du terrain sous réserve que la commune le cède à 70 % de son coût d'acquisition à l'opérateur social qu'elle choisit.

La nécessité de concertation apparaît clairement dans le cas des opérations conduites par la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées. Celle-ci s'est dotée d'un fonds en vue d'une politique foncière concertée avec les maires des communes-membres, pour favoriser l'action des organismes HLM sur le territoire de l'agglomération. Il en est résulté,

dès 2006, la réalisation de six opérations financées en PLUS, PLAI, PLS et en accession, sur un terrain acquis par l'intermédiaire du fonds d'intervention foncière ainsi constitué. Mais ce dispositif a provoqué un assèchement du marché foncier, responsable en partie de la chute de la production de logements en 2007. C'est pourquoi les derniers plans locaux d'urbanisme ont inscrit des emplacements réservés d'intérêt communautaire, afin de coupler efficacement cet outil avec le fonds d'intervention foncière en cas d'intention de vente du propriétaire.

Le même processus a été développé dans la communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée : ont été ainsi signées des conventions avec treize de ses communes membres qui se sont engagées à ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs lors de la transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme.

## 2 - Le rôle des établissements publics fonciers

### *a) Les établissements fonciers d'Etat*

Les établissements publics fonciers d'État (EPF), au nombre de 12 en 2008, ont été institués dans des zones à forts enjeux fonciers, afin de jouer le rôle d'opérateurs fonciers publics dans la perspective de projets d'importance. La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a précisé leur rôle en excluant, pour les créations futures, toute activité propre d'aménagement.

Ces établissements d'État jouent un rôle complexe dans l'aide à la construction de logements sociaux, en fonction des relations tissées avec les collectivités locales concernées.

L'EPF du Nord-Pas-de-Calais, créé en 1990, s'est engagé dès décembre 2002, en signant un protocole avec l'association régionale HLM et la direction régionale de la Caisse des dépôts et consignations, à définir « *une stratégie foncière au service du logement social et de la mixité* ». En intégrant les frais de portage et les coûts d'études, son programme d'actions s'établit entre 60 et 80 M€ pour la période 2007 à 2013 et vise à réutiliser environ 100 hectares d'espaces urbains dégradés par an sur un total estimé à 1 800 hectares et à éviter ainsi la consommation de 500 hectares de terres agricoles.

La particularité de la région, qui a justifié la création de l'EPF, réside dans l'existence de grandes friches industrielles, minières ou nécessitant de lourds travaux de requalification auxquelles s'ajoutent des friches urbaines de moindre taille, fréquemment enclavées, et pouvant être particulièrement précieuses pour des opérations urbaines de petite dimension. Dans cet esprit, l'EPF a conclu des conventions avec des EPCI

déléataires de la région, au premier rang desquels la communauté urbaine de Lille qui estime le besoin de production de logements entre 5 000 et 5 500 logements par an en moyenne. Il doit assurer un apport fixé à 30 hectares par an au minimum, pour un coût arrêté à 21 M€ par an. Valenciennes-Métropole a également signé une convention avec l'EPF. En revanche, plusieurs autres EPCI déléataires des aides à la pierre, notamment du bassin minier, ne recourent qu'occasionnellement à l'EPF et se sont dotés de moyens propres de prospection.

Le recours à un établissement foncier national permet la recherche d'une cohérence d'ensemble par sa succession d'étapes visant à déterminer la meilleure répartition territoriale des besoins, à la décliner en surfaces à mobiliser et à la traduire en valeur financière. Mais cette démarche ne repose que sur le volontariat des collectivités. Il peut faire défaut, lorsqu'elles ont souhaité disposer de leurs propres outils. La concurrence n'est alors pas à exclure.

#### *b) Les établissements fonciers locaux*

Les établissements publics fonciers locaux, instaurés par la loi d'orientation pour la ville de 1991, dépendent de l'initiative des collectivités locales et couvrent un territoire qui correspond aux adhésions acquises.

L'EPFL du Bas-Rhin compte ainsi, depuis sa création par arrêté préfectoral du 10 décembre 2007, 118 communes et six communautés de communes qui ont dû adopter des délibérations concordantes. Il intéresse, au total, près de la moitié des communes du département. L'établissement est devenu opérationnel en 18 mois. Le département a pu, dès novembre 2008, supprimer sans difficulté son dispositif d'aides aux communes ou aux EPCI qui exerçaient leur droit de préemption sans disposer préalablement des fonds nécessaires, le portage des opérations se trouvant désormais assuré par l'EPFL.

Toute autre est la situation de l'EPFL de la communauté d'agglomération de Perpignan Méditerranée, créé par arrêté préfectoral du 18 octobre 2006 et compétent, en vertu de l'article 2 de ses statuts, pour réaliser pour son compte et celui de ses membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière. Disposant des ressources de la taxe spéciale d'équipement, soit de plus 2 M€ en 2009, auxquels s'ajoutent les frais de portage payés par les communes sur les acquisitions réalisées en 2008, l'établissement a été actif. Il a acquis en 2008 des terrains pour la somme de 3,09 M€ et il prévoyait pour 2009 5,5 M€ d'acquisition.

Or, par décret du 2 juillet 2008, un établissement public foncier d'État a été créé à l'échelle de la région, projet en cours depuis 2004. Le conseil de la communauté d'agglomération, consulté, avait pour sa part émis un avis défavorable, le 17 décembre 2007 au motif qu'il ne pouvait y avoir de superposition de périmètres et qu'il convenait d'instaurer une complémentarité entre les deux structures, l'une ayant vocation à intervenir dans le cadre des grandes politiques foncières (projets structurants liés aux dessertes par TGV ou à l'autoroute, problèmes d'inondations), l'autre se consacrant aux projets de proximité et notamment de logement social. Cette option n'a pas été retenue et les deux établissements fonciers se trouvent en situation de concurrence.

La coexistence d'un établissement foncier national avec un établissement foncier local n'est certes pas exclue par les textes et la complémentarité de leur action peut se concevoir dans la pratique à défaut des textes. Elle a pu poser néanmoins le problème, résolu depuis, du partage d'une même ressource, la taxe spéciale d'équipement et, plus généralement, celui de la prise en compte par l'État de la dimension du logement social dans la définition de ses politiques d'aménagement et des outils liés.

La large palette d'interventions foncières que les délégataires ont ainsi progressivement démultipliées ne trouve toutefois une pleine efficacité au regard des résultats à obtenir en matière de construction de logements supplémentaires que si, parallèlement, ils réussissent à fortement mobiliser les bailleurs sans l'implication concrète desquels rien n'est possible.

### **3 - Les autres modes d'intervention**

#### *a) La compensation foncière*

Concomitamment avec la constitution de réserves foncières, certaines intercommunalités ont développé des aides spécifiques, dites de compensation du surcoût foncier.

Cette compensation peut présenter diverses formes : elle est réservée à certaines opérations à la communauté urbaine de Brest qui consacre 0,75 M€ par an à cette politique ; elle est destinée aux bailleurs à la gouvernance desquels l'EPCI participe pour la communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée. Chez d'autres délégataires, la compensation est systématique, mais soumise à conditions auprès des bailleurs. Nantes-Métropole prend ainsi à sa charge la totalité des frais financiers générés par les acquisitions, dans le cadre d'une convention de portage de 6 à 10 ans, ce qui correspond à des opérations de moyen et

long terme. En contrepartie, les bailleurs sociaux doivent financer 10 % du coût de l'opération sur leurs fonds propres.

Certains départements délégataires ont cherché à agir dans le même sens avec l'aide des EPCI de leur territoire. Le département de la Dordogne a ainsi mis en place une aide à destination du principal bailleur public, l'office départemental. Elle a permis de diminuer sensiblement le prix de vente des terrains viabilisés. Le département a également conclu une convention avec la communauté d'agglomération périgourdine, unique EPCI doté d'un programme local de l'habitat, pour un montant de 1 M€ sur six ans, à parts égales entre le département et la communauté.

Le département de Paris a créé « un compte municipal foncier » dont la dotation a fortement progressé entre 2005 et 2007, passant de 120 M€ à 235 M€, soit une hausse de 96 %. Toutefois, les crédits votés n'ont été consommés qu'à hauteur de 69 %, soulignant la difficulté de l'intervention en cas de marché tendu.

#### *b) La mise en œuvre de solutions alternatives*

Certaines collectivités ont eu recours parallèlement à d'autres types d'intervention, notamment des acquisitions disséminées dans le parc existant ou à venir (ventes en état futur d'achèvement (VEFA))<sup>51</sup>.

La communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée utilise ainsi son fonds d'intervention foncière pour des acquisitions en VEFA. Elle a également conclu, dans une zone particulièrement tendue, un partenariat avec quatre communes (Perpignan, Villeneuve la Rivière, Toreilles et Le Soler) qui s'engagent à acquérir des biens immobiliers dispersés, pour les mettre à disposition de bailleurs sociaux, ou leur revendre à prix minoré. Cette utilisation du droit de préemption urbain s'accompagne, au Soler, de la réhabilitation du patrimoine communal pour la réalisation de logements sociaux : le bâtiment, situé au centre de la commune, a été cédé à titre gracieux à un bailleur social, sous la formule du bail à construction de 50 ans pour créer des logements locatifs PLUS et PLA-I.

Le département du Bas-Rhin a donné mandat de recherche de foncier ou de toute solution permettant de contribuer à produire du logement à l'Association régionale des organismes d'HLM d'Alsace (Areal). La convention, signée le 17 juin 2005, a notamment permis, dans le cadre du programme exceptionnel national d'acquisition de 30 000

---

<sup>51</sup> Les bailleurs sociaux ont été autorisés à acquérir des logements en VEFA par la loi du 17 février 2009 portant accélération des programmes de construction et plan de relance.

logements en VEFA, de financer l'achat, fin 2008-début 2009, de 69 logements.

Ces modes d'intervention, comme la compensation financière, viennent ainsi compléter les initiatives développées par les délégataires en matière de constitution de réserves avec l'appui des communes ou de recours aux établissements publics fonciers.

## **B - Mobiliser les bailleurs**

Les organismes de construction de logement social ont été associés au pilotage de la politique du logement social au moyen de conventions. Toutefois, ce sont surtout les initiatives volontaristes des collectivités délégataires et des bailleurs qui ont permis de répondre pleinement à l'objectif de relance de la construction du logement social.

Deux outils ont été plus particulièrement utilisés : la passation de conventions entre la collectivité délégataire et les offices publics ou la conclusion de pactes d'actionnaires, et la mise en place de lignes de financements globalisés par des accords tripartites entre les bailleurs, le délégataire et la Caisse des dépôts et consignations.

### **1 - L'échec des dispositifs nationaux**

#### *a) L'inefficience des plans stratégiques de patrimoine*

L'élaboration de plans stratégiques de patrimoine a été encouragée par les services de l'État, depuis la réunion du comité interministériel des villes du 1<sup>er</sup> octobre 2001. Elle visait à doter les organismes HLM de priorités claires à moyen et long terme et devait, selon les termes de la circulaire du 3 mai 2002<sup>52</sup>, tenir compte des programmes locaux de l'habitat existants et des projets urbains des collectivités.

Cette politique revêtait d'autant plus d'importance que certains bailleurs n'ont pas toujours manifesté une forte volonté de production de logement social nouveau. Lille Métropole Habitat n'avait ainsi livré depuis 2003 que 476 logements (soit 95,2 logements par an), l'office des

---

<sup>52</sup>Circulaire de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction n° 2002-37/UHC/IUH2/14 du 3 mai 2002, relative à l'élaboration des plans stratégiques du patrimoine.

Bouches-du-Rhône (OPAC 13) 25 en 2007 et 41 en 2008 ou Nantes Habitat 268 de 2004 à 2007, soit 67 par an<sup>53</sup>.

La réalisation de plans stratégiques de patrimoine n'a cependant pas été immédiate ni générale.

L'office communautaire de Lille n'en a adopté un que sept ans après les premières incitations de l'État et deux ans et demi après la fusion des trois offices de Lille, Roubaix et Tourcoing, alors que la convention de délégation prévoyait « *d'obtenir d'ici fin 2006 de la part des organismes bailleurs, la production des plans stratégiques de patrimoine* ». La Mission interministérielle du logement social, dans son rapport annuel 2009, indiquait que sur 123 organismes HLM ou SEM, 87 avaient réalisé leur plan stratégique de patrimoine, mais que pour certains, il ne s'agissait que d'un plan de maintenance sans perspectives de développement ; 19 n'avaient pas fait d'analyse financière prévisionnelle et 12 en avaient présenté une, mais ne pouvant pas être considérée comme fiable. Ainsi, près d'un tiers des organismes, soit n'avaient pas vérifié la faisabilité de leur plan, soit l'avaient fait de manière insuffisante.

En outre, le lien avec les collectivités territoriales lors de la préparation n'a pas toujours été étroit.

La communauté d'agglomération de Douai n'a pas été consultée lors de l'élaboration des plans stratégiques des offices locaux et ces documents, bien que demandés, ne lui ont pas été communiqués.

Dans l'agglomération grenobloise, ACTIS, un des offices locaux, s'est limité à la cession de cinq à dix logements sociaux (sur un parc de 10 000 logements sociaux) dans les quartiers grenoblois attractifs afin de dégager du potentiel financier.

#### *b) L'absence subséquente de lien entre délégataires et bailleurs*

L'existence préalable de plans stratégiques de patrimoine et leur chaînage avec les programmes locaux de l'habitat auraient dû faciliter la réalisation des objectifs de la délégation par les conventions globales de patrimoine qui pouvaient leur être associées. En effet, à la différence des conventions de rénovation urbaine, les conventions de délégation des aides à la pierre n'associent pas les bailleurs sociaux en tant que co-signataires. La loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 avait

---

<sup>53</sup> Deux de ces offices gèrent 30 000 logements, et l'un 23 500 logements. Mais, à l'inverse, le 3<sup>ème</sup> office sur le plan national, Pas-de-Calais Habitat, qui gère 38 000 logements, en a construit plus de 600 en moyenne par an, hors opérations ANRU, de 2006 à 2008.

néanmoins créé un lien entre les bailleurs et les délégataires<sup>54</sup> : elle ouvrait la possibilité de conclure entre l'État et les organismes HLM qui auraient arrêté leur plan stratégique de patrimoine une convention globale de patrimoine pour une durée de six ans ; les délégataires, qui pouvaient en être signataires, étaient consultés pour son établissement.

#### **Plan stratégique de patrimoine et convention globale de patrimoine**

Le plan stratégique de patrimoine doit être l'occasion d'analyser l'attractivité du patrimoine, en fonction des marchés locaux et des attentes des locataires, et de cerner les conditions de gestion et d'occupation sociale des groupes immobiliers afin de définir les arbitrages à effectuer en matière d'entretien, de réhabilitation, de démolition, de reconstruction et d'offre nouvelle.

La convention globale de patrimoine constituait un contrat de définition du service du logement locatif social sur la base d'un dialogue avec l'État, les collectivités territoriales et les habitants. Elle devait reposer sur un état des lieux de l'activité patrimoniale, sociale et de qualité de service. Elle prévoyait un classement des immeubles ou ensembles d'immeubles, la définition d'orientations stratégiques et de programmes d'actions. Elle avait vocation à se substituer aux engagements de même nature que ceux pris dans le cadre des conventions relatives à l'aide personnalisée au logement et devait permettre à l'organisme de disposer, pour la gestion de son patrimoine et la gestion sociale (évolution des loyers, surloyers, plafonds de revenus, gros entretien, constructions nouvelles et financement) d'une convention unique avec l'État.

En l'absence de réalisation dans les délais des plans stratégiques de patrimoine, les conventions globales de patrimoine n'ont pu le plus souvent, être conclues. Les délégataires n'ont donc pas bénéficié de ces accords qui favorisaient en principe la prise en compte des objectifs du programme local de l'habitat et de la convention de délégation dans la stratégie des bailleurs.

La loi MOLLE et ses décrets d'application<sup>55</sup> ont pris acte de ces difficultés et créé la convention d'utilité sociale. Celle-ci reprend les principales caractéristiques de la convention globale de patrimoine. Mais,

<sup>54</sup> Article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>55</sup> Le décret du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale (CUS) des organismes à loyer modéré précise les conditions d'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi MOLLE du 25 mars 2009 et a rendu obligatoire par chaque organisme la conclusion d'une convention d'utilité sociale avant le 31 décembre 2010. La loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 du 29 décembre 2010 reporte cette date limite de signature de CUS au 1<sup>er</sup> juillet 2011. Les dispositions de ce décret s'appliquent aussi aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux.

à la différence du dispositif précédent, elle est obligatoire, sous peine de sanctions et pénalités, et devait être signée avant le 31 décembre 2010.

Le législateur avait prévu d'associer les délégataires à l'élaboration des conventions d'utilité sociale. En raison, notamment, des contraintes de délai, les conventions d'utilité sociale dont la Cour et les chambres régionales des comptes ont pu avoir connaissance ont toutefois été négociées sans leur intervention. Pour mettre en œuvre les engagements des conventions de délégation, les collectivités concernées continuent de s'appuyer essentiellement sur les contrats locaux qu'elles ont pu passer directement avec les bailleurs.

## 2 - La passation d'accords locaux

### a) La passation de contrats locaux d'objectifs avec les bailleurs publics

En l'absence d'autres instruments, les délégataires ont développé d'eux-mêmes la passation de contrats d'objectifs avec les bailleurs publics dont ils constituent la collectivité de rattachement<sup>56</sup>.

La communauté urbaine de Lille a signé avec Lille Métropole Habitat une convention pour la période 2008-2010 qui reprend les orientations générales définies dans le cadre du programme local de l'habitat, ainsi que celles de la convention de délégation des aides à la pierre. Cet office est un « *outil* » au service d'une politique globale qui doit, à cet effet, se concentrer sur son « *métier de base* » : « *production de logements* » et « *réhabilitation du parc actuel* ». La convention fixe le rythme moyen à 150 logements neufs par an et l'office est amené à s'impliquer de manière significative dans les montages financiers correspondants. Les opérations de production de logements doivent comprendre un taux moyen de 16 % de fonds propres, contre moins de 5 % antérieurement, ce qui représente la mobilisation de 3,6 M€ sur la période 2008-2010.

De même, la communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée a établi, en juillet 2007, une convention de partenariat pour la mise en place du programme local de l'habitat avec l'office Perpignan-Roussillon-Habitat. La collectivité s'engage notamment à soutenir l'office dans ses démarches auprès des communes (demandes financières spécifiques, garanties d'emprunts) et à assurer la coordination entre tous

---

<sup>56</sup> Les offices publics de l'habitat (anciens OPHLM et OPAC) sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation).

les opérateurs publics. De son côté, cet organisme accepte d'établir une programmation annuelle concertée avec le service de l'habitat de l'agglomération.

Le département de la Dordogne a procédé de même avec son office, Horizon-Habitat. Lors de la signature de la délégation des aides à la pierre, Horizon-Habitat n'avait pas été associé à la définition des objectifs de production et n'avait conclu aucun contrat d'objectifs avec le délégataire. Pourtant, l'office a dû « *couvrir la moitié des besoins départementaux, soit une moyenne de 200 logements* ». Le conseil d'administration a dû s'engager « *à présenter une programmation de 210 logements* » bien qu'il ait jugé « *l'objectif départemental excessif au regard des années écoulées et surtout de l'absence de maîtrise foncière* »<sup>57</sup>. L'année suivante, l'objectif, a été maintenu, mais atténué. Si l'organisme, confronté, comme les autres opérateurs, aux difficultés d'acquisition du foncier, n'a pas été en mesure de mettre en service le nombre prévu de logements nouveaux, il a néanmoins consommé 40 % des financements attribués aux bailleurs sociaux du département en 2006 et 78 % en 2008.

#### *b) La mobilisation des bailleurs privés*

La stratégie d'accords locaux à l'initiative des délégataires ne s'est pas limitée aux seuls bailleurs publics, mais a concerné aussi des bailleurs privés.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine avait en effet prévu que les EPCI, qui n'en n'étaient pas déjà actionnaires de référence, deviendraient actionnaires de deuxième catégorie des SA HLM pour un prix symbolique<sup>58</sup>.

Certains délégataires ont pris alors toute leur place, comme la communauté urbaine Nantes-Métropole qui a accepté le principe de l'acquisition d'une action pour participer au tour de table des SA d'HLM et à la vie sociale des huit organismes intervenant dans l'agglomération. De même, la communauté urbaine de Nancy est entrée au conseil d'administration de six bailleurs privés locaux.

Ce contexte a parfois permis la conclusion d'accords globaux.

La communauté d'agglomération de Pau a ainsi signé en janvier 2005 un protocole d'accord avec l'ensemble des opérateurs de logements

---

<sup>57</sup> C'est ce qui ressort à la fois des délibérations relatives aux orientations stratégiques et aux plans stratégiques de patrimoine (PSP).

<sup>58</sup> Articles L. 422-2-1 et R. 422-1-2 du code de la construction et de l'habitation.

sociaux intervenant sur son territoire, afin de développer une offre de logements sociaux en cohérence avec ce qui avait été arrêté quantitativement et qualitativement dans la convention de délégation des aides à la pierre. Les bailleurs sociaux disposent ainsi d'une base claire leur permettant d'intégrer dans leur plan de financement les aides qui pourront leur être octroyées. En retour, les organismes HLM s'engagent à associer la communauté d'agglomération à toutes les étapes de la programmation de logements sociaux en concertation étroite avec la commune support du projet.

Le département du Bas-Rhin a également traité avec tous les organismes qui lui sont liés. Il était déjà le sociétaire de référence de l'Office départemental "OPUS 67" possédant 8 700 logements repartis sur 73 communes et l'actionnaire majoritaire (78,58 % du capital social) de la SEM départementale « SIBAR » disposant de 3 559 logements (dont les deux tiers dans la communauté urbaine de Strasbourg). Il est resté par ailleurs actionnaire de deux autres sociétés, et, pour élargir cet actionariat, a pris le contrôle d'une SA d'HLM via son office départemental qui la dirige.

Pour participer à leur conseil d'administration, conformément à la loi du 22 septembre 2003 relative à l'évolution de la gouvernance des SA d'HLM<sup>59</sup>, le département a souscrit une action au capital de neuf autres sociétés. Cet ensemble qui couvre les différents types d'acteurs du monde HLM constitue un réseau de 14 organismes sociaux.

Si, antérieurement, le département travaillait essentiellement avec des sociétés d'économie mixte et son office départemental, il fait désormais collaborer en synergie pas moins de 18 opérateurs, d'une grande diversité. Ce mode de faire a eu le mérite, en particulier, d'affiner les critères de choix d'intervention des organismes en fonction de leurs capacités et de permettre une meilleure adaptation aux besoins des programmes de construction. En outre, un contrat d'objectif avec l'office public de l'habitat départemental (OPUS 67) a été signé en juillet 2005 pour la période 2005-2008, puis prorogé jusqu'en septembre 2009. Cette convention se traduit par des orientations de gestion et des obligations renforcées d'information pour les décisions d'investissement ou d'exploitation.

Ainsi, le département du Bas-Rhin a alors tout à la fois conforté les fonds propres de l'office, assuré l'équilibre financier des opérations et négocié de manière partenariale les objectifs du plan de cohésion sociale

---

<sup>59</sup>La nouvelle appellation est entreprise sociale pour l'habitat (ESH). Les départements qui ne sont pas déjà dans le noyau d'un des actionnaires de référence sont actionnaires de deuxième catégorie.

à intégrer dans la future délégation des aides à la pierre pour un total de 3 181 logements.

Cette dynamique de mobilisation des bailleurs a eu d'autant plus d'effet que parallèlement les délégataires ont mis en place des dispositifs de financement innovants.

### **3 - Les conventions globales de financement**

La mise en place de financements globalisés a constitué un réel progrès en amenant la collectivité délégataire à jouer le rôle de rassembleur des contributions de différents partenaires dans une logique de tour de table dont elle est le garant et dont elle assure largement au final le risque. Cependant le bouclage de ces conventions globales n'est de plus en plus souvent possible que par la mobilisation croissante des fonds propres des organismes constructeurs.

#### *a) Un partenariat financier entre les délégataires, les bailleurs et la Caisse des dépôts et consignations*

Quelques collectivités, parfois avant même la prise de délégation, se sont engagées dans un partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations et les bailleurs en proposant une approche financière nouvelle. Il s'ensuit la mise en place d'une ligne globale de financement pluri - annuel valant contrat de prêts multi - produits auprès de la Caisse de dépôts et garantie d'emprunts de la collectivité.

Ce partenariat entre les délégataires, la Caisse et les bailleurs sécurise le financement des opérations planifiées, en lien avec des conventions d'objectifs dans lesquelles tant le délégataire que le bailleur s'engagent sur des financements complémentaires dont ces conventions facilitent la mobilisation. Ces dernières permettent en outre de régler en même temps, avec plus de prévisibilité et de rapidité, la question des garanties accordées aux offices publics de l'habitat souscrivant aux emprunts de la Caisse. La recherche de garants, très souvent les départements, faisait auparavant l'objet d'une phase distincte et engendrait inévitablement des longueurs administratives.

Dès le 19 juillet 2004, la communauté urbaine du Grand Nancy a ainsi conclu une convention de ce type, assortie d'un contrat d'objectifs entre la communauté et chaque bailleur.

De même, à la METRO (agglomération grenobloise), une convention globale de financement, précédée d'une analyse financière prévisionnelle pour la période 2005 à 2009, a permis l'établissement d'un plan de financement des investissements, précisant notamment la

contribution des fonds propres de l'organisme. La METRO a annexé à ces conventions les objectifs retenus pour la période 2004-2007 en matière de production, de réhabilitation et de démolition.

Dans le Bas-Rhin, a été signée pour trois ans avec la Caisse des dépôts et consignations une convention principale de financement des aides à la pierre, établissant une enveloppe de prêts de 331,1 M€ affectée aux opérations définies par type de produits réglementés, selon un calendrier annuel. Pour deux organismes, a été établie une « *lettre globale de financement pluriannuelle* », à hauteur de 64,18 M€ pour la SIBAR et de 75,09 M€ pour l'office départemental, afin de leur permettre de s'engager sans délais dans une démarche conforme aux contrats d'objectifs passés avec eux, ces derniers étant au demeurant assortis de la garantie globale et totale des emprunts par le département. D'autres lettres de financement ont suivi en fonction des projets et des problématiques parfois délicates que peuvent rencontrer les organismes constructeurs dans l'élaboration du montage financier de certaines opérations.

*b) La nécessité d'apports croissants en fonds propres des organismes constructeurs*

La signature de conventions globales a permis de finaliser avec les bailleurs des objectifs chiffrés tant en termes d'engagements financiers qu'en nombre de logements. Toutefois, l'équilibre des opérations demeure parfois délicat à assurer. Les subventions, y compris augmentées des aides locales, ne parviennent pas toujours à couvrir la différence entre le coût de la ressource financière et les produits attendus. Dans ces conditions, les offices assurent de plus en plus largement le financement des opérations de construction au moyen de leurs fonds propres.

Sur le territoire de la METRO (agglomération grenobloise)<sup>60</sup>, les fonds propres mobilisés par les bailleurs ont ainsi progressé de 389 %<sup>61</sup>. L'office ACTIS qui s'est fixé l'objectif de produire 200 à 250 logements par an a, selon un bilan à mi-2007, augmenté de 80,7 %, de 2005 à 2006, son apport en fonds propres. Ce dernier est passé de 5 506 € à 9 949 € par logement en construction neuve, soit 11 %, alors même que les conventions de partenariat avec la METRO dans le cadre de la ligne de financement globalisé prévoyaient une part de fonds propres de 5 %.

Cette mobilisation de fonds propres pour accroître l'effort de construction est cohérente avec les dispositions de la loi MOLLE, qui

---

<sup>60</sup>Pour le financement des logements sociaux familiaux, hors PLAI diffus, hors VEFA, et hors PLS promoteurs, commencés entre 2002 et 2006.

<sup>61</sup> In : « Mémento de la politique locale de l'habitat ».

prévoient que *"les organismes d'habitations à loyer modéré qui disposent d'un patrimoine locatif sont soumis à un prélèvement sur leurs ressources financières si, au cours des deux derniers exercices comptables, leurs investissements annuels moyens sont restés inférieurs à 50% de leur potentiel financier annuel moyen"*<sup>62</sup>.

Toutefois, l'utilisation de réserves ne constitue pas, par définition, une ressource pérenne. Le mouvement de relance de la construction de logements sociaux est exposé à un risque de freinage à moyen terme si l'évolution à la hausse des coûts se conjugue avec un amenuisement des subventions d'État et une évolution plus contrainte des finances locales, que les ressources des bailleurs ne peuvent suffire à pallier durablement.

---

<sup>62</sup> codifié à l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Le plan de cohésion sociale puis la loi instituant le droit au logement opposable ont défini des objectifs ambitieux de construction de logements sociaux. Leur déclinaison régionale a fortement sollicité les délégataires, sans attendre la mise en place des outils de concertation ou l'harmonisation des documents d'urbanisme avec le recensement des besoins en logement. Cet engagement a porté : l'augmentation du nombre de logements nouveaux financés est manifeste et principalement dans les zones sous délégation ; l'effort est plus sensible encore en ce qui concerne les logements les plus sociaux auxquels les délégataires ont donné la priorité.*

*Le mécanisme de la délégation a donc eu un effet de levier mais l'appréciation des résultats ne concerne que les financements accordés par l'Etat ou en son nom. L'administration n'a pas su, ou pas voulu, se doter des moyens de recenser la production physique effective des logements sociaux. Elle n'a pas davantage cherché à mesurer le montant des apports complémentaire, parfois substantiels, des délégataires. L'ensemble du dispositif souffre ainsi des carences du système d'information de l'Etat, alors même que de nombreux délégataires ont construit, localement, des outils de suivi propres.*

*La connaissance fine des délais et la gestion des trésoreries sont en effet utiles pour lutter contre les obstacles récurrents à la réalisation de logements sociaux, le défaut de foncier et la faiblesse des capacités disponibles de construction et d'ingénierie. Dans ce contexte, l'interpénétration, sur un même territoire, de politiques déléguées et non déléguées (politique de la ville, dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif) a pu créer des effets de concurrence, préjudiciable à la construction nouvelle de logements sociaux. Le prélèvement institué à l'encontre des communes ne comptant pas 20 % de logements sociaux n'a pas permis d'accompagner l'action des intercommunalités délégataires. En effet, les dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, relatives à la dotation de compensation, conduisent l'intercommunalité à reverser aux communes concernées la majeure partie des prélèvements dont elle a bénéficié.*

*Dans ces conditions, les succès des délégataires tiennent à une politique de contractualisation avec les différents acteurs locaux, au premier chef les communes et les bailleurs sociaux. La négociation a permis de constituer des réserves foncières, y compris par l'intermédiaire d'établissements publics spécialisés, locaux ou nationaux. Elle a également débouché sur des conventions passées avec les bailleurs sociaux, publics et privés, qui prévoient à moyen terme les projets de construction et en assurent le financement globalisé, en partenariat avec*

*la Caisse des dépôts et consignations. Les délégataires sont ainsi devenus les acteurs d'une politique sociale de l'habitat définie dans un cadre territorial.*

*Afin que cette dynamique puisse se poursuivre, il est recommandé de :*

*1 - inscrire les délégations de l'Etat dans une programmation pluriannuelle fixant des objectifs globalisés et des moyens financiers prévisionnels ;*

*2 - réviser les systèmes d'information ministériels pour connaître en continu et précisément les résultats obtenus dans les zones sous délégation et hors dlégation en termes de logements effectivement réalisés ainsi que l'effort financier propre des délégataires ;*

*3 - mettre en place le système unique de suivi des plans locaux de l'urbanisme et des programmes locaux de l'habitat prévu par la loi MOLLE et la loi portant engagement national pour l'environnement ;*

*4 - favoriser le transfert aux intercommunalités des compétences en matière d'urbanisme ;*

*5 - prendre en compte les données des programmes locaux de l'habitat et des plans intercommunaux d'urbanisme dans les conventions conclues entre l'Etat et les bailleurs sociaux, dans les opérations ANRU et lors des modifications de zonage ;*

*6 - retirer de l'assiette du calcul de la dotation de compensation le prélèvement sur les ressources fiscales des communes qui ne remplissent pas l'objectif de 20% de logements sociaux ;*

*7 - étudier la possibilité d'ouvrir, en cas de délégation, dans la comptabilité d'un EPCI, un fonds dédié aux acquisitions dans la commune redevable du prélèvement et poser la question du transfert du droit de préemption à l'EPCI, jusqu'à obtention du taux de logement sociaux fixé par la loi, en envisageant un régime analogue au bénéfice des départements délégataires.*

## **Chapitre III**

### **La rénovation du parc privé**

#### **I - Une délégation délicate à mettre en œuvre**

Pour la mise en œuvre de la délégation des aides à la rénovation du parc ancien, les délégataires se sont heurtés à des difficultés plus importantes que pour les aides à la construction du logement locatif social. Généralement moins impliqués, ils ont dû faire l'apprentissage d'un dispositif complexe et d'autant plus difficile à maîtriser que les outils de pilotage à leur disposition sont restreints et leurs pouvoirs propres limités.

#### **A - Un dispositif difficile à piloter**

Le pilotage par les délégataires des aides à la rénovation du parc privé ancien a été rendu malaisé par l'insuffisante clarté des objectifs assignés et le manque d'outils de régulation d'un système fonctionnant à guichet ouvert, dans la limite des enveloppes financières attribuées.

#### **1 - Des objectifs superposés**

La mise en œuvre de la délégation des aides à la rénovation du parc privé s'est effectuée dans un contexte où le ciblage et la finalité des aides se trouvaient profondément modifiées par le plan de cohésion sociale et la fixation d'objectifs quantifiés.

*a) Une rénovation plus ciblée du parc privé*

L'article 107 de la loi de programmation pour la cohésion sociale a doté l'Anah de moyens complémentaires, "*en supplément de ceux qui correspondent à son activité régulière*". Des autorisations d'engagement nouvelles lui ont été accordées, spécifiquement affectées à la réalisation d'objectifs ciblés, établis par catégories d'intervention, et chiffrés en nombre de logements : ces crédits devaient "*financer la réhabilitation de 200 000 logements à loyers conventionnés ou réglementés et contribuer à la remise sur le marché de logements vacants*".

Ce ciblage et cette dimension sociale accentuée étaient nouveaux au regard des missions habituelles de l'Agence qui, jusqu'alors, ne s'était pas vue assigner par l'Etat d'obligations particulières, ni sur un plan quantitatif, ni au regard des types de logements sur lesquels devait porter par priorité son action.

**La mission historique de l'Anah**

L'aide à la réhabilitation de logements constitue le cœur historique du métier de l'Anah. Elle concerne les propriétaires bailleurs depuis sa création et les propriétaires occupants depuis l'intégration à ses activités, en 2002, des anciennes primes à l'amélioration de l'habitat.

Dans ce cadre, l'Agence avait pour mission de participer à l'éradication de l'habitat indigne et finançait donc les travaux d'amélioration de logements loués ou vacants, sans conditions de ressources relatives au bailleur et sans contrepartie en termes de fixation des futurs baux.

En outre, elle intervenait également, mais sous conditions de ressources, au bénéfice de propriétaires occupants, essentiellement afin de permettre, par des aménagements adaptés, le maintien à domicile de personnes âgées ou handicapées.

Les délégués de l'Agence, en liaison avec les collectivités intéressées, établissaient sur ce fondement les prévisions d'opérations à mener et l'Agence, en fonction de ses ressources, répartissait les moyens. L'Etat ne fixait aucun objectif à l'opérateur, en termes de nombre de logements rénovés ou de catégories d'intervention jusqu'à la loi de programmation pour la cohésion sociale.

La loi DALO a, par la suite, poursuivi et renforcé cette orientation : elle allouait notamment des ressources complémentaires pour le financement de travaux entraînant la mise en location, selon un dispositif de conventionnement en loyer très social.

Le contrat de performance, signé pour la période 2007 à 2009 entre l'Etat et l'Agence, a repris l'ensemble de ces objectifs auxquels avait été subordonnée explicitement l'attribution de dotations complémentaires spécifiques. En revanche, les autres interventions de l'Anah n'ont pas alors fait l'objet d'un même cadrage : il n'a pas été fixé d'objectifs nationaux en matière de maintien à domicile des propriétaires occupants, par exemple, ou de restauration de copropriétés dégradées.

Le plan de relance résultant de la loi de finances rectificative pour 2009 du 4 février 2009 n'a qu'en partie modifié la donne. L'Anah a certes été dotée de 200 M€ complémentaires, à charge pour elle de réaliser la rénovation de 25 000 copropriétés dégradées, d'aider 50 000 propriétaires occupants modestes pour la réalisation de travaux d'économie d'énergie et d'augmenter de 5 000 unités le nombre de logements appartenant à des propriétaires bailleurs à rénover dans les zones relevant d'opérations programmées. Mais l'ensemble des interventions de l'Agence n'a pas été, à cette occasion, assorti d'objectifs quantifiés précisément.

#### *b) Des délégations aux objectifs brouillés*

La superposition des objectifs liés aux aides à la rénovation, les uns novateurs, précis et socialement ciblés pour une partie des financements, les autres traditionnels, généraux et sans spécification particulière, a eu pour effet de brouiller les priorités assignées aux délégataires, dès lors que l'ensemble des aides leur était délégué.

Les conventions de délégation ont ainsi inclus, en fonction du contexte local, d'autres objectifs que ceux issus du plan de cohésion sociale ou de la loi du 5 mars 2007. Cette souplesse a permis d'intégrer les préoccupations spécifiques de certains programmes locaux de l'habitat ou de plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées, notamment en élargissant le champ des aides à l'habitat insalubre au cas des copropriétés dégradées. Mais l'intégration de ces interventions dans le champ conventionnel a parfois eu pour effet de disperser les efforts des délégataires.

Les orientations du plan de relance, qui mettent davantage l'accent sur les propriétaires occupants et sur les performances énergétiques des logements que sur la passation de baux à loyer maîtrisé, apportent de nouvelles priorités qui se superposent aux précédentes, avec un risque de distorsion par rapport aux axes retenus pour le moyen terme dans les programmes locaux de l'habitat ou les plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées.

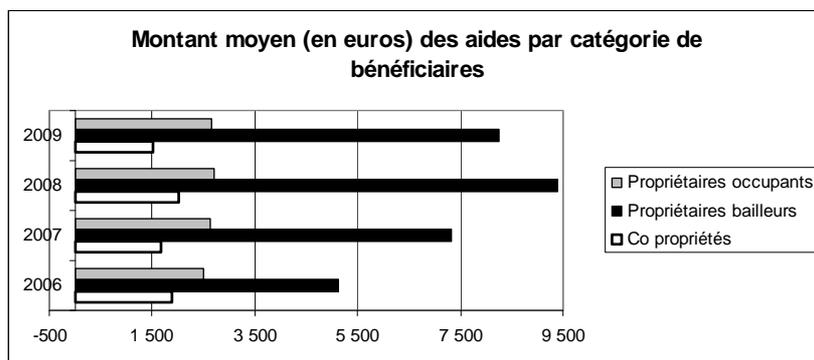
Le manque de lisibilité et de stabilité des objectifs poursuivis est d'autant plus une difficulté pour un bon exercice de la délégation que la gestion des aides est complexe.

## 2 - Une régulation malaisée

Dans la mesure des crédits disponibles, le droit à bénéficier des aides existantes ne peut être contesté, dès lors que le demandeur répond aux conditions posées. Dans ce système de guichet ouvert, la réalisation des priorités retenues est particulièrement délicate à piloter par les délégataires.

### a) Des aides à l'attractivité inégale

Pour chaque type d'aide à la rénovation du parc privé, le montant de la subvention attribué dépend, certes, de l'ampleur des travaux nécessaires, mais aussi et surtout du statut du bénéficiaire. Le graphique ci-dessous illustre l'importance des écarts.



Source : rapports d'activité Anah

Si la typologie des bénéficiaires n'est pas correctement anticipée et la politique fermement conduite, les écarts entre les coûts peuvent conduire à épuiser les crédits disponibles au profit de publics qui ne sont pas prioritaires.

Au surplus, la connaissance qu'ont les différents publics concernés des possibilités d'aide offertes influe très fortement sur la dynamique du dispositif. Une politique active d'information des acteurs locaux peut ainsi conduire à une explosion de la demande qui dépasse les moyens disponibles.

Le conseil général du Bas-Rhin, délégataire de type n° 3, a mobilisé, pour la rénovation du parc privé, les agents de ses "maisons

départementales" qui assurent sa représentation dans les cantons et arrondissements de son ressort. Désormais, chaque territoire dispose d'opérations en secteur diffus, d'opérations programmées et de programmes d'intérêt général, notamment pour la mise en œuvre du plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées.

De plus, des conventions passées entre le délégataire et une société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACIPAP<sup>63</sup>) permettent aux propriétaires occupants de percevoir, sous forme de prêts sans intérêt, l'avance des subventions attendues, la société étant substituée au bénéficiaire en cause lors du versement final. Dans ces conditions, le nombre de logements traités dépasse 500 par an, chiffre qui n'avait jamais été atteint dans les années antérieures. Mais, de ce fait, l'enveloppe de crédits de paiement réservée en 2008 aux opérations programmées s'est trouvée entièrement consommée par les engagements antérieurs, pris en 2006 et 2007 et intéressant notamment le secteur diffus.

#### *b) Une absence d'outils de pilotage*

Les outils de régulation de la demande d'aide apparaissent restreints.

Jusqu'à l'intervention de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés et le décret d'application du 4 septembre 2009, la commission locale d'amélioration de l'habitat (CLAH)<sup>64</sup>, présidée par le délégataire, était chargée de donner son avis, au cas par cas, sur l'octroi des subventions. La quasi totalité des délégataires ayant opté pour une convention de gestion qui confie à l'Anah la responsabilité de l'instruction des dossiers et du paiement des aides, l'efficacité du délégataire était fonction, dans ces conditions, de sa capacité à faire respecter, par l'Agence, les directives retenues pour la présentation des dossiers en commission locale, ce qui s'est parfois révélé difficile.

Ainsi dans le cas de la communauté urbaine de Brest, les transmissions de demandes à la commission locale de l'amélioration de l'habitat ne concernaient que les dossiers complets et, contrairement à la

---

<sup>63</sup> Les SACICAP (voir article 215-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) sont autorisées à "fournir à toute personne des produits et services bancaires et leurs accessoires concourant aux opérations liées à l'habitat".

<sup>64</sup> Cette commission est prévue à l'article R.321-10 du code la construction et de l'habitat; son avis au cas par cas est désormais devenu facultatif dans la plupart des cas. Elle continue en revanche à se prononcer sur les programmes d'action.

réglementation, la délégation de l'Anah ne délivrait un accusé de réception qu'à cette condition. Elle considérait que le point de départ de la demande coïncidait avec ce moment. Au surplus, elle indiquait au demandeur que l'absence de réponse dans un délai de quatre mois valait rejet tacite, sans préciser que ce délai ne peut courir qu'à dater du moment où le dossier est reconnu complet. Plusieurs bénéficiaires potentiels ont ainsi renoncé à leurs droits.

Le délégataire n'a donc pu en commission faire prévaloir les priorités de la convention, les crédits disponibles ayant été épuisés par des dossiers indûment présentés en premier, au détriment d'autres qui correspondaient aux objectifs retenus. Après avoir pris conscience des errements en cause, la communauté urbaine a, en dépit des dispositions de la convention, prélevé sur les crédits relatifs aux copropriétés dégradées, ceux nécessaires à la poursuite d'une opération programmée de renouvellement urbain.

Les modifications apportées par la loi du 17 février 2009 et son décret d'application du 4 septembre pourraient toutefois permettre aux délégataires de faire prévaloir plus aisément leurs orientations. En effet, la décision d'octroi leur appartient désormais, la commission locale d'amélioration de l'habitat ne se prononçant plus que sur les orientations générales.

## **B - Des délégataires aux pouvoirs restreints**

Le positionnement des délégataires a été d'autant plus délicat que, confrontés à des partenaires puissants, l'Anah et les communes, ils ne disposaient, pour leur part que de pouvoirs propres limités.

### **1 - Des partenaires obligés**

Le poids des compétences conservées dans les faits par l'Anah comme celles toujours du ressort des communes n'a pas aidé les délégataires à s'approprier une politique intervenant dans un champ dont ils n'étaient pas familiers.

#### *a) Le rôle clef de l'Anah*

En déléguant aux collectivités territoriales ou à leurs groupements l'attribution des aides à la rénovation du parc privé, l'Etat a disposé d'une compétence qu'il n'avait jamais exercée directement jusqu'en 2009. Dès l'origine, la gestion de ces aides avait été confiée à l'Anah, qui disposait d'un réseau, propre. La loi MOLLE, a mis fin à ce régime. Désormais, le

représentant de l'Etat dans la région est le délégué de l'Agence<sup>65</sup>. En conséquence, les anciens délégués locaux de l'Anah ont été progressivement intégrés aux nouvelles directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et aux directions départementales des territoires (DDT). Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le réseau territorial de l'Agence a ainsi disparu.

Toutefois, pour la période examinée, le savoir-faire ne se trouvait pas dans les services centraux ou déconcentrés de l'Etat, mais à l'Anah et dans ses douze délégations régionales, dont le système d'information<sup>66</sup> était seul à même de permettre un suivi de la rénovation du parc privé.

La mise en place des délégations a été complexe et le dispositif des conventions en porte la trace. La convention principale, signée du représentant de l'Etat, qui organise la délégation, a été doublée de conventions dites de gestion, facultative, en ce qui concerne le logement locatif social, mais obligatoire, en matière de rénovation du parc privé. Le délégataire doit nécessairement ainsi contracter avec l'Anah, y compris lorsqu'il choisit d'assurer lui-même l'instruction et le paiement des aides, selon un dispositif, particulièrement complexe, de double délégation en cascade : de l'Etat à la collectivité délégataire, de celle-ci à l'Anah.

Le grand nombre des aides de l'Anah et la complexité des calculs de liquidation des droits ont dissuadé les délégataires d'une prise en charge directe. Les effectifs qui auraient été nécessaires et les coûts afférents ont conduit la quasi-totalité d'entre eux (98 sur 106) à laisser l'Agence poursuivre l'instruction et le paiement des aides.

Il en est résulté un positionnement d'autant plus difficile pour les délégataires que jusqu'à ce que l'agence se dote, en 2010, d'un système central de suivi plus performant, elle a assuré cette tâche dans des conditions peu transparentes. Non seulement les objectifs considérés comme prioritaires au titre du plan de cohésion sociale ne recoupaient que partiellement le champ des actions répertoriées dans les conventions, mais le recensement de ces objectifs souffrait d'une grande imprécision. Il était procédé, pour une même opération à des doubles ou triples prises en compte : un unique logement s'il se trouvait vacant, insalubre et remis sur

---

<sup>65</sup> Plusieurs conventions antérieures à la loi MOLLE sont co-signées du représentant de l'Anah et du préfet.

<sup>66</sup> "Opera" jusqu'en 2005 puis Omphale depuis 2006, nouveau système conçu notamment pour permettre la prise en compte des délégations.

le marché avec un loyer maîtrisé, remplissait à lui seul trois des objectifs des conventions<sup>67</sup>.

De plus, l'Agence a dû gérer les conséquences, au regard des conventions de délégation, des accords qu'elle avait par ailleurs passés avec les bailleurs dits institutionnels. La difficulté a été résolue en imputant localement aux délégations concernées les résultats des bailleurs institutionnels.

Ainsi, dans la communauté d'agglomération du Douaisis, les logements miniers, appartenant à l'EPINORPA/SOGINORPA et ayant fait l'objet d'une convention spécifique avec l'Anah, représentent le dixième du parc total de logements publics et privés du territoire. L'imputation aux résultats de la communauté des opérations effectuées à ce titre a porté le taux de réalisation des objectifs de la convention à plus de 150 % entre 2006 et 2008.

#### **Les bailleurs institutionnels**

Il s'agit d'organismes gestionnaires de patrimoine privé à vocation sociale (locatif intermédiaire) mais ne relevant pas du statut de sociétés HLM, avec lesquels l'Anah a conclu des conventions portant sur la rénovation d'un parc ancien pour l'essentiel à loyers maîtrisés. Les organismes concernés sont : en Ile-de-France, l'OGIF, filiale du collecteur ASTRIA (1 % logement), en Nord-Pas-de-Calais, l'EPINORPA/SOGINORPA, établissement public régional gérant les logements de l'ancien patrimoine des Charbonnages de France, et la société Sainte Barbe, filiale de la SNI (groupe Caisse des dépôts), héritière du patrimoine des Houillères du bassin de Lorraine.

La subdélégation de l'instruction et du paiement des aides à l'Anah, comme les difficultés de suivi des opérations, ont eu tendance à d'autant plus favoriser une mise en relatif retrait des délégataires que leurs pouvoirs sont limités.

---

<sup>67</sup> Un retraitement était ultérieurement opéré, au plan national, pour les chiffres globaux (dans et hors délégations) afin d'assurer une certaine cohérence avec les autres éléments du rapport d'activité de l'Agence.

*b) Des modes opératoires privilégiant la commune*

L'Anah privilégie, de longue date, les opérations programmées de l'habitat (OPAH) par rapport aux actions dans le « secteur diffus », logement par logement : les premières représentaient pour la période 2005 à 2009 près de 60 % de ses interventions.

**Les opérations programmées de l'habitat**

Les **OPAH**, créées en 1977, ont pour objet la requalification générale d'une zone, dans un périmètre défini pour une durée de trois à cinq ans. En fonction du diagnostic préalable effectué, l'OPAH la plus appropriée est choisie : OPAH de droit commun, de revitalisation rurale (OPAH-RR) ou de renouvellement urbain (OPAH-RU). Cette dernière, destinée à la lutte contre l'insalubrité, peut bénéficier de cofinancements de la caisse d'allocations familiales, du conseil général (s'il n'est pas déjà le délégataire) ou du conseil régional. On comptait, en 2008, 80 OPAH-RU.

L'OPAH fait l'objet d'un conventionnement avec la collectivité concernée, l'Etat et l'Anah. Elle permet d'étendre la liste des travaux subventionnables et de majorer les taux de subvention. En outre, les OPAH peuvent bénéficier de crédits d'ingénierie, à hauteur de 20 % des montants engagés pour les opérations classiques mais qui peuvent atteindre 50 % dans les OPAH-RU (voir annexes) pour des plafonds allant de 60 à 150 000 €.

Aux OPAH s'ajoutent le programme d'intérêt général (**PIG**). Celui-ci a pour objectif l'amélioration des conditions d'habitat dans des ensembles d'immeubles ou de logements (article R.327-1 du code de la construction et de l'habitation), le **plan de sauvegarde** qui concerne les co-propriétés dégradées (institué dans le cadre de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville) et les programmes sociaux thématiques (**PST**) qui découlent de la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, origine du plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées. Les PST visent à encourager la passation de loyers à baux conventionnés pour une durée longue (neuf ans), au bénéfice de personnes en difficulté proposées par les commissions ou organismes compétents ; en contrepartie, le bailleur reçoit une subvention majorée de l'Anah et une assistance en vue de la garantie de loyer et de l'accompagnement social des locataires.

L'ensemble de ces opérations (OPAH, PIG, PST et plans de sauvegarde) constitue le mode d'intervention majoritaire de l'Anah. Les délégations ont eu tendance à renforcer cette part (59 % des logements traités de leur ressort contre 57 % hors délégation en moyenne sur la période 2006 à 2008).

Mais les OPAH, qui interviennent au cœur de la vie d'un quartier, touchent au plus près de la vie locale. Plus clairement encore qu'en matière de logement locatif social, les initiatives que les délégataires pourraient souhaiter prendre se heurtent aux compétences communales. Ainsi, dans le cas de la communauté urbaine de Nantes-métropole, l'accord politique local a conduit, selon l'ordonnateur, à maintenir volontairement aux communes, en dépit, des dispositions de la loi la compétence en matière d'amélioration du parc privé. La communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée, dont le champ d'intervention est légalement fixé par la définition de l'intérêt communautaire, n'a pas reçu compétence pour intervenir dans les centres anciens.

Face à ces partenaires puissants, les collectivités délégataires ont eu d'autant plus de difficulté à s'imposer que leurs pouvoirs propres sont restreints.

## **2 - Des marges de manœuvre réduites**

Les délégataires qui le souhaitent peuvent compléter les aides attribuées au nom de l'Etat, dans la limite de 10 %, portée à 25 % en cas de sortie de vacance.

Le niveau en est arrêté en fonction de critères géographiques ou des revenus des demandeurs ou encore des conditions de location acceptées par les propriétaires, notamment le montant des loyers pratiqués après réhabilitation (article R.321-21-1 du code de la construction et de l'habitation). Dans son principe, le système autorise une modulation plus importante qu'en matière de logement locatif social. Mais, dans ce dernier cas, le délégataire peut accompagner les aides financières d'interventions d'autre nature, notamment en matière foncière ou par mobilisation des bailleurs, ce qui n'est pas aussi aisément le cas en matière de rénovation du parc privé.

A la différence du logement locatif social, la rénovation du parc privé ne peut pas toujours s'appuyer sur un réseau d'acteurs à même de faire connaître les besoins, et de se charger de la mise en chantier des opérations retenues.

La capacité d'intervention propre des délégataires en matière d'aides à la rénovation du parc ancien n'est ainsi pas comparable à ce qu'elle est pour la construction de logements sociaux.

Certains d'entre eux ont toutefois cherché à moduler fortement leurs apports afin de promouvoir leurs priorités.

La communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées, par exemple, a volontairement quasi exclusivement réservé aux propriétaires occupants ses contributions sur fonds propres, versées en sus des aides de l'Anah : 3 % seulement des crédits ont été affectés aux propriétaires bailleurs. Le délégataire, de plus, a élargi le nombre des propriétaires occupants bénéficiaires en retenant pour plafond de ressources l'éligibilité au prêt à taux zéro.

Plusieurs délégataires ont également entendu réduire l'écart significatif entre les aides au secteur diffus et celles réservées aux opérations programmées.

Le département du Bas-Rhin, face à l'ampleur des projets qu'il avait suscités et à l'impossibilité d'en assurer le financement, a réduit ses concours aux opérations programmées, de façon à maintenir l'aide aux propriétaires occupants pour l'adaptation des logements au handicap ou à l'âge.

La communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée, qui souhaitait également que le plus grand nombre de projets voit le jour a décidé, avec l'accord de la commission locale d'amélioration de l'habitat, de ne plus dé plafonner les aides au titre de l'insalubrité et d'adapter ses règles de financement en fonction de l'équilibre économique des opérations.

## II - Un bilan en demi-teinte

Globalement un peu moins performants que l'Anah dans les zones maintenues sous sa compétence, les délégataires, dont l'apport financier propre est resté modeste, n'ont pas apporté à la rénovation du parc privé ancien une contribution de même ampleur que celle qu'ils ont consacrée à la relance de la construction de logements locatifs sociaux, en dépit du souci de certains de s'inscrire dans les orientations des programmes locaux de l'habitat ou des plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées.

Leur action a notamment privilégié la lutte contre l'habitat indigne, mais s'est heurtée dans ce domaine à de nombreuses difficultés qui illustrent les limites du système de délégation.

## **A - Une contribution plus limitée des délégataires à la rénovation du parc privé ancien qu'à la construction sociale**

La dynamique de mobilisation des délégataires pour la rénovation du parc privé ancien apparaît en sensible retrait par rapport à leur engagement dans la construction locative sociale, même s'ils ont parfois cherché à axer de manière volontariste leurs interventions sur des problématiques spécifiques pour répondre à des besoins locaux.

Leurs résultats sont plutôt plus limités que ceux des zones hors délégation.

### **1 - Une recherche de ciblage des aides sur des problématiques spécifiques**

Dans la mesure des marges de manœuvre limitées dont elles pouvaient disposer, les collectivités délégataires ont cherché à orienter les aides à la rénovation du parc privé ancien pour répondre aux difficultés identifiées comme particulièrement pressantes, quitte à ne pas toujours s'inscrire dans les priorités définies, au plan national.

#### *a) Les aides aux propriétaires occupants*

Pour la période examinée lors de l'enquête, les aides aux propriétaires occupants, qui, selon le plan de cohésion sociale, devaient principalement être orientées vers la résorption de l'habitat insalubre, n'ont que très faiblement joué ce rôle.

Au plan national, de 2006 à 2008, moins de 2 % des aides aux propriétaires occupants (3 109 sur 165 449), ont été attribuées aux propriétaires occupants d'un logement indigne. En 2009, l'élargissement de la notion d'habitat indigne à celle d'habitat dégradé a fait passer le taux de 2 à 4,5 %, le solde se partageant à parts quasi égales entre le maintien à domicile et les travaux d'amélioration thermique.

### **Habitat insalubre, indigne, indécent et dégradé**

La notion d'habitat insalubre, est définie par le code de la santé publique (L.1331-26) et vise les locaux que leur état ou nature rendent impropres à l'habitation ou qui recèlent des risques pour la santé des habitants ou de tiers. La déclaration d'insalubrité est prononcée par le représentant de l'Etat, saisi par le maire, le président de l'EPCI, ou un occupant ; après une phase contradictoire, elle débouche sur l'interdiction d'habiter ou l'obligation de mises en conformité.

La procédure n'est pas exclusive des pouvoirs du maire qui peut exercer une police sanitaire en s'appuyant sur les prescriptions des règlements départementaux (article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales et CAA Paris 24 octobre 2002 Commune d'Aubervilliers). En outre, elle s'ajoute aux dispositions spécifiques aux immeubles menaçant ruine (articles L.511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) ; l'arrêté de péril qui impose la démolition ou les réparations relève également des pouvoirs propres du maire.

Pour le respect des arrêtés de péril ou d'insalubrité, des mesures dérogatoires d'expropriation, sans enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, ont été mises en place avec la loi du 10 juillet 1970, dite loi Vivien ; la loi portant engagement national pour le logement en a élargi le champ.

A ces dispositifs anciens se sont progressivement ajoutées d'autres préoccupations dont témoignent les termes de logement décent, d'habitat indigne ou d'habitat dégradé. Le logement décent intéresse les relations entre locataires et bailleurs ; sa définition est posée à l'article 187 de la loi solidarité et renouvellement urbain et le litige du ressort du juge d'instance. L'expression "habitat indigne", introduite à l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, a été précisée par la loi MOLLE du 25 mars 2009. Sont concernés les logements impropres à l'habitation ou exposant leurs occupants à des risques manifestes. Toutefois, et c'est la différence avec l'habitat insalubre, la reconnaissance d'habitat indigne n'emporte pas, par elle-même, de conséquences particulières en matière de dispositifs et notamment pas la mise en oeuvre de procédures coercitives. Enfin, la notion d'habitat dégradé constitue le dernier élargissement. Promue à partir de 2009, elle s'inscrit dans l'esprit du plan national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), prévu par la loi MOLLE ; elle vise à privilégier les aides en faveur des logements qui cumulent un montant de travaux éligibles important et la nécessité de travaux liés à la santé, à la sécurité ou à l'hygiène (WC et salles de bains).

Outre le PNRQAD, les habitats indignes ou dégradés peuvent bénéficier des procédures du périmètre de restauration immobilière, créé en application de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme et modifié par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Le plan de cohésion sociale n'avait pas, en revanche, retenu dans son champ les aides aux copropriétés dégradées.

De nombreux délégataires ont pourtant porté un intérêt marqué à ce type d'action, comme à Paris, qui vise à éradiquer l'habitat indigne.

Ce souci n'est pas spécifique aux zones fortement urbanisées : comme le montrent les études des observatoires de l'habitat et, notamment, les atlas de l'habitat privé progressivement réalisés par l'Anah depuis 2008<sup>68</sup>, le monde rural souffre également de la situation. Le département de la Dordogne, délégataire de type n° 2 et à ce titre non chargé de l'instruction des dossiers, a ainsi recruté à temps plein une chargée de mission pour le suivi du parc privé, notamment en raison du poids de l'habitat indigne dont il souhaitait la résorption.

Les collectivités délégataires ont cependant rencontré de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre de cette politique. La délégation des aides aux conseils généraux, par ailleurs en charge de l'aide aux personnes âgées dépendantes, n'a pas en revanche suscité chez ces derniers une tendance à privilégier l'aide aux propriétaires occupants, afin de faciliter ainsi le maintien à domicile.

Au total, de 2006 à 2009, seulement 40 % des aides attribuées par des délégataires ont concerné des propriétaires occupants, alors que la proportion atteint 45 % hors délégation.

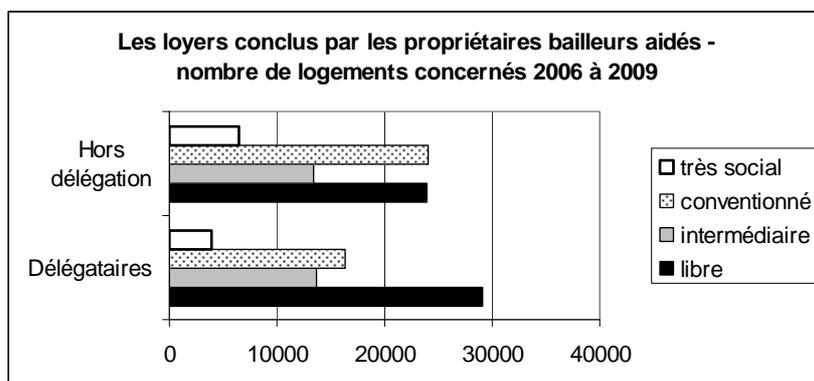
#### *b) Les aides aux propriétaires bailleurs*

En proportion, ces aides ont représenté, de 2006 à 2009, chez les délégataires comme hors délégation, environ 35 % des attributions. Mais la structure des subventions accordées témoigne d'une sensible différence d'approche.

Chez les délégataires, la part de ces aides qui concernent des logements rénovés donnant ultérieurement lieu à loyers dits maîtrisés, est nettement plus faible (54 %) que dans les zones hors délégations (65 %). En outre, pour ce qui concerne les loyers maîtrisés conclus, comme le montre le graphique ci-dessous, le loyer dit "très social", c'est-à-dire le plus éloigné des prix du marché, occupe une place plus réduite.

---

<sup>68</sup> La connaissance du parc privé repose sur l'étude de la proportion du nombre de logements de plus de 15 ans auxquels manquent au moins deux éléments de confort (enquêtes nationales sur le logement et recensements INSEE). S'y ajoutent, au plan local, les données fiscales des fichiers FILOCOM (rapprochement entre la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et l'impôt sur le revenu) ainsi que des études spécifiques.



Source : Anah

Deux causes principales semblent expliquer les écarts observés. En premier lieu, comme le montre l'exemple des rénovations des centres anciens de Roubaix, Tourcoing ou Valenciennes, l'intérêt porté à la lutte contre l'habitat indigne a pu aboutir à ce que la sortie d'insalubrité apparaisse comme un objectif prioritaire, au nom duquel les déléataires ont accepté d'aider des propriétaires bailleurs, y compris lorsqu'il s'ensuivait la conclusion de baux au prix du marché ou à un prix voisin.

Par ailleurs, les déléataires paraissent avoir, conformément aux objectifs des programmes locaux de l'habitat, essayé d'encourager par tous moyens l'offre locative privée dans le logement ancien, afin de permettre une meilleure fluidité des parcours résidentiels dans un cadre local.

Cependant, certaines collectivités ont encouragé le développement d'un parc privé à loyers maîtrisés, au delà des dispositifs mis en place au plan national pour soutenir ce type d'initiatives.

### **Le dispositif d'encouragement à la passation de baux conventionnés**

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2006, les propriétaires bailleurs qui ont effectué des travaux subventionnés par l'Anah pour la mise aux normes des logements, s'ils conventionnent le loyer, bénéficient de plus d'une importante déductibilité des revenus fonciers bruts (article 31 I m du code général des impôts). Il en résulte une diminution de l'écart entre le produit net des loyers libres, hors travaux et des loyers conventionnés, après travaux, qui, dans les zones tendues, en particulier, peut faciliter la remise sur le marché d'un parc privé ancien décent. La loi MOLLE a porté, en ce cas, la déductibilité à 70 % des revenus bruts, pour des ménages en difficulté, en zone tendue.

Par ailleurs, les bailleurs qui le souhaitent peuvent bénéficier, depuis la loi DALO, d'une "garantie du risque locatif", prise en charge par une filiale d'Action habitat (UESL). Cette garantie s'adresse à tous les bailleurs<sup>69</sup> qui, en contrepartie d'une assurance, bénéficient du règlement des loyers et charges d'un locataire défaillant et de l'éventuelle prise en charge des dégradations. En cas de loyer conventionné, les primes d'assurance sont déductibles à 50 % de l'impôt sur le revenu.

Ces collectivités ont ainsi mis en œuvre une politique de prospection et de garantie du risque locatif, dont le principe existait depuis 1990. L'accent a été mis sur l'accompagnement social, en s'appuyant sur les réseaux associatifs, en particulier les agences immobilières à vocation sociale (AIVS) ou le réseau SIRES<sup>70</sup>. Ces associations prennent en charge le bail, sous-louent au locataire et assurent l'accompagnement social de ce dernier.

Paris, où la remise sur le marché de logements vacants à loyers conventionnés constitue une véritable difficulté, a ainsi obtenu des succès avec l'opération "*Louer solidaire*". Perpignan-Méditerranée a adhéré à l'association "*Se loger en terre catalane*" et passé convention avec elle afin, d'une part de réaliser une prospection immobilière pour constituer un parc de logements via des mandats de gestion auprès de propriétaires privés et, d'autre part, de proposer une gestion locative adaptée. La communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées utilise également une AIVS, constituée en décembre 2007, et majore de 5 % les subventions aux propriétaires bailleurs recourant à l'association pour une location à loyer maîtrisé ou conventionné. L'intérêt de ce système d'accompagnement a conduit à une expérimentation plus large que l'Anah promet, sous le terme de *SOLIBAIL*, dans les départements d'Ile-de-France hors Paris.

<sup>69</sup>Pour un loyer plafond de 2.000 €.

<sup>70</sup>SIRES relève de la Fédération Habitat et Développement, particulièrement active en milieu rural.

Le volontarisme de certains délégataires ne répond cependant pas à une dynamique générale. La complexité du dispositif a freiné la mobilisation, ce qui se reflète dans les résultats obtenus.

## 2 - Des résultats globaux plutôt décevants

Les délégataires sont intervenus sur un nombre de logements relativement faible, avec un apport financier propre resté modeste et selon des priorités sociales peu marquées.

### *a) Une action en retrait par rapport aux zones hors délégation*

Le nombre de logements aidés qui s'établissait en 2005, à 132 057 et était tombé à 112 918 en 2008, a atteint 160 705 en 2009.

### **L'évolution des interventions de l'Anah**

Depuis 2006<sup>71</sup>, l'Anah a progressivement recentré son action au bénéfice d'une politique sociale d'aide à la rénovation du parc privé. La part des aides consenties aux propriétaires bailleurs qui n'acceptaient pas un engagement de maîtrise ou de conventionnement du loyer a été divisée par trois : les loyers dits libres, consentis après rénovation, sont passés d'environ 16 % du total des logements aidés en 2006 à 4 % en 2009. Par ailleurs, les conventions conclues entre l'Agence et les bailleurs institutionnels ont porté sur un nombre plus restreint de logements : 14 % du nombre des logements aidés en 2006, 12 % en 2009.

Ce mouvement a bénéficié de l'augmentation du budget d'intervention de l'Agence. L'Etat a, s'agissant des aides à la rénovation du parc privé, tout autant respecté les engagements du plan de cohésion sociale qu'en matière d'aides au logement social. De 2005 à 2008, plus de 1 873 M€ d'autorisations d'engagement ont permis le versement à l'Agence de crédits de paiement à hauteur de 83 %, soit 1 557 M€.

<sup>71</sup>L'effort commence en 2005 mais le changement de système d'information, réalisé en 2006 afin d'intégrer les délégataires, rend difficile les comparaisons en série continue.

En 2009, l'Agence, du fait des réformes de son financement, a reçu, d'une part, la dotation garantie provenant des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction, collectées par Action logement, soit 480 M€, d'autre part, des crédits exceptionnels du plan de relance, pour 200 M€. Compte tenu de ses autres ressources et dotations, y compris les compléments d'aides apportées par les collectivités délégataires, l'Anah a ainsi mandaté des subventions pour un total de 2 510 M€ de 2006 à 2009.

L'augmentation des ressources, couplée à la diminution du nombre des interventions, a conduit à une augmentation de la valeur moyenne de la subvention par logement,<sup>72</sup> qui est passée de 3 096 € en 2005 à 3 855€ en 2009. Dans le même temps, sous l'effet du plan de relance, les montants moyens de travaux se sont considérablement accrus, passant d'environ 6 000 € en 2005-2006 et 7 780€ en 2008 à plus de 14 000€ en 2009. Le taux de subvention a décru d'autant.

En nombre de logements, les résultats des délégataires, hors effets des contrats passés avec les bailleurs institutionnels, sont proportionnellement plus faibles que ceux des zones hors délégation. Ces dernières, de 2006 à 2009, ont contribué pour 49 % à la production des résultats, et les délégataires pour pratiquement 41 %, soit une part inférieure de quatre points à la population moyenne concernée (45 %) <sup>73</sup>.

Mais, du fait des majorations qu'ils sont en droit d'appliquer, la part des aides allouées par les délégataires a excédé légèrement leur poids démographique. Ainsi, en 2009, alors qu'ils représentaient 47,9 % <sup>74</sup> de la population, ils ont distribué 50 % du montant total des aides. Selon l'Agence, le coût moyen du logement traité était, chez les délégataires, de 4 867 € en 2008, soit environ 200 € de plus que la moyenne générale.

Cette modeste appropriation de la délégation en matière d'aides à la rénovation du parc ancien que traduit la modestie de cet engagement financier propre se retrouve dans l'absence de priorités sociales marquées que l'on peut généralement constater.

---

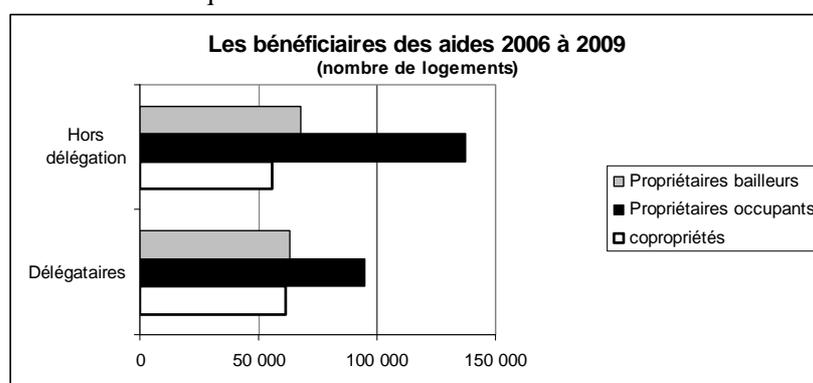
<sup>72</sup>La notion de subvention moyenne par logement est utilisée par souci de simplification. Les taux et les conditions sont en effet très variables selon le type d'aides.

<sup>73</sup>Le solde des logements aidés, soit 10 %, relève de l'activité des bailleurs institutionnels.

<sup>74</sup>La population des zones délégataires a crû au fur et à mesure de la passation des conventions, passant de 9,5 % en 2005 à 39,3 % en 2006 et 47,9 % en 2009, soit, pour la période 2005 à 2009, une moyenne de 45,3 %.

### b) Des priorités sociales peu lisibles

Comme le montre le graphique ci-dessous, établi hors activité des bailleurs institutionnels, les publics bénéficiaires des aides à la rénovation du parc privé ne sont pas exactement les mêmes chez les délégataires et dans les zones hors délégation, alors que les populations concernées sont équivalentes.



Source : Anah

Le poids relatif des aides aux propriétaires occupants est plus réduit dans les zones sous délégation, les collectivités délégataires ne les ayant pas considérées en général comme un outil du maintien à domicile de personnes âgées et ayant donné la priorité à l'aide aux copropriétés dégradées (28 % des aides contre 21 % hors délégation).

Si, dans les zones de délégation comme dans celles hors délégation, la proportion d'aides accordées aux propriétaires bailleurs est sensiblement la même, la part des logements réhabilités faisant ensuite l'objet d'une location sans conventionnement des loyers est, comme indiqué supra, très sensiblement supérieure, de l'ordre de 10 points, chez les délégataires. Cette dimension sociale était pourtant un élément fort de la mise en œuvre des délégations, dont le suivi précis se révèle au demeurant plus que malaisé.

### 3 - Une contribution au plan de cohésion sociale impossible à établir

Au plan national, les aides attribuées pour la rénovation du parc privé ancien n'ont porté qu'à hauteur de 50,5 % en moyenne, pour la période 2006 à 2008, sur les priorités retenues par le plan de cohésion

sociale, qui ne concernait qu'une partie des missions de l'Agence et des objectifs des conventions de délégation.

S'agissant des résultats des délégataires, il n'est pas possible d'établir de façon suffisamment fiable leur taux spécifique de réalisation du plan de cohésion sociale, en raison de la complexité des retraitements à opérer. L'inégale répartition géographique des bailleurs institutionnels, dont les opérations concernent, aux 4/5 % les zones hors délégation, nécessite, en effet, de neutraliser l'apport de ces derniers. Mais surtout, le double recensement des objectifs et des résultats crée un effet de distorsion, se traduisant, selon l'Anah, par une majoration d'environ 30 % du nombre global de logements traités. L'Agence l'annule au niveau des résultats nationaux globaux, mais n'est pas en capacité de retraiter les données locales, ce qui interdit toute appréciation fine.

Ce bilan en demi-teinte renvoie, pour une très large part, à la complexité intrinsèque du dispositif retenu pour la délégation des aides à la rénovation du parc privé. Il s'explique aussi par le fait que les délégataires, qui n'ont pas été investis d'une responsabilité globale à cet égard, ne disposent pas de tous les outils qui, au-delà des aides, peuvent contribuer à faciliter la réalisation des opérations, notamment en matière de lutte contre l'habitat indigne.

## **B - Des difficultés malaisées à surmonter dans la lutte contre l'habitat indigne**

Faute de compétences en matière de police de l'insalubrité et du péril<sup>75</sup>, les délégataires ne disposent que de possibilités d'intervention limitées et inégalement efficaces.

### **1 - Des délégataires dépourvus d'autorité contraignante**

La mise en place des délégations n'a pas modifié la nature de l'autorité dont dépendent les décisions en matière de police de l'insalubrité et du péril : pour l'essentiel, elles relèvent du représentant de l'Etat.

A titre expérimental, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a, certes, ouvert la faculté pour les établissements publics intercommunaux qui l'auraient souhaité, de recevoir délégation de compétence pour agir au nom de l'Etat sur ces différents points, en

---

<sup>75</sup> L'insalubrité relève du préfet sur rapport du service communal d'hygiène, s'il en existe un, ainsi que le saturnisme. Le péril et la sécurité des équipements communs relèvent du maire.

contrepartie de leur engagement de se substituer à lui pour la mise en œuvre du droit au logement opposable<sup>76</sup>. Aucun candidat ne s'est toutefois déclaré en raison de la lourdeur de la responsabilité à assumer en contrepartie.

Les délégataires restent dépendants à cet égard de l'intervention du représentant de l'Etat qui hésite parfois à agir. La communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées a ainsi engagé un programme « résorption de l'habitat insalubre », accompagné d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Dans le cadre de l'opération, dénommée « Douceur d'habiter », la communauté a mis en place une équipe opérationnelle qui lui a permis d'identifier les logements indignes ou indécents, et elle a ouvert 113 dossiers pour obtenir du préfet des arrêtés d'insalubrité : aucun n'a été pris.

Les dispositifs contraignants apparaissent pourtant à même d'obtenir des résultats que, à environnement identique, les délégataires ont parfois la plus grande difficulté à atteindre avec une simple politique d'aides, comme le montre l'opération « Habitat patrimoine » réalisée au sein de la communauté urbaine de Lille.

#### **Habitat Patrimoine**

Les communes de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos, membres de la communauté urbaine de Lille métropole, ont connu plusieurs opérations programmées qui n'avaient pas produit les effets escomptés. Dans ce contexte, une opération de "réhabilitation requalifiante" de grande envergure, dénommée "Habitat patrimoine" a été conçue sous l'impulsion, notamment, de la communauté urbaine de Lille et confiée à un opérateur, la Société d'économie mixte Ville Renouvelée. L'originalité du dispositif réside dans l'existence de deux volets : un volet dit "Habitat renouvelé" qui consiste en une opération programmée d'amélioration de l'habitat de nature incitative et un volet contraignant, dit "Recyclage immobilier", faisant l'objet d'un périmètre de restauration immobilière inclus dans celui de l'opération programmée. A l'intérieur du périmètre de restauration immobilière, un programme d'acquisitions-cessions était prévu, la société d'économie mixte devant ultérieurement revendre les logements à des bailleurs s'engageant à réhabiliter et à louer sous conditions sociales.

<sup>76</sup>Article 14 de la loi du 5 mars 2007.

Le bilan communiqué par la société fait état d'un taux de 44 % de réalisation des objectifs pour le volet incitatif (1 326 logements de propriétaires occupants réhabilités sur 3 000 et 178 logements de propriétaires bailleurs sur 400) ; pour le volet contraignant, l'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes conclut qu'aux mêmes dates, le nombre de logements effectivement rénovés par leurs propriétaires était de 16 % de l'objectif initial ou 26 % de l'objectif révisé, soit 80 logements, et qu'en matière d'acquisition - cession, 151 logements sur 800, soit 19 %, avaient été acquis, cédés et rénovés; toutefois, seulement 68 d'entre eux avaient bénéficié, pour la réhabilitation, des aides de l'Anah, les acquéreurs préférant financer eux-mêmes les travaux afin de s'affranchir de toute contrainte quant au futur bail de location.

Si, quantitativement, les résultats du dispositif contraignant sont ainsi moindres, notamment au regard du taux de réalisation des objectifs, le bilan qualitatif est différent. Le volet coercitif soumettait les propriétaires bailleurs à une obligation de travaux de complète remise aux normes. La procédure de déclaration d'utilité publique des travaux imposés aux propriétaires comme le cahier des charges des acquéreurs du patrimoine, constitué par la société d'économie mixte, obligeaient à réaliser le raccordement au tout-à-l'égout et la mise aux normes de l'installation électrique. Les montants moyens des travaux par logement se sont ainsi élevés à 41 200 € pour les bailleurs sous déclaration d'utilité publique et à 91 400 € pour les acquéreurs des immeubles, achetés par la société d'économie mixte, alors que, dans le volet incitatif, les montants moyens n'ont atteint que 24 898 €. La remise aux normes des logements n'a pu être toujours réalisée pour ceux qui relevaient de ce cas de figure: les travaux réalisés ont concerné des opérations d'urgence telles que le remplacement de chaudières ou des réparations de toitures. Après travaux, près de 30 % des logements ne sont pas encore reliés au tout-à-l'égout et 35 % ont une installation électrique en mauvais ou très mauvais état.

Les outils à disposition des délégataires trouvent assez vite leurs limites pour des opérations de rénovation relativement lourdes.

## **2 - Des aides majorées mais qui restent insuffisantes**

Les aides, bien que majorées se révèlent insuffisantes quand les intéressés, propriétaires occupants ou bailleurs, connaissent des difficultés réelles de ressources.

Ainsi, dans le centre ancien de Perpignan, où les propriétaires occupants sont le plus souvent des personnes âgées pour lesquelles l'aménagement du logement, indigne voire insalubre, est une alternative à un départ en maison de retraite, le montant des travaux de

restructuration nécessaires est estimé, en moyenne, de l'ordre de 50 à 70 000 €, mais les travaux éligibles étaient plafonnés à 30 000 €. A Armentières, au moment du lancement de l'opération programmée "Prés du Hem", 48 % des logements ne disposaient pas de chauffage central, 21 % de WC intérieurs et 16 % d'une salle de bains. A l'issue de l'opération, il est apparu que les travaux n'avaient pas porté de façon significative<sup>77</sup> sur ces éléments élémentaires de confort mais sur des travaux d'urgence. Le montant des travaux, subventionnés à 30 %, s'est élevé à 5 165 € en moyenne chez les propriétaires occupants et n'a pu inclure une réhabilitation plus complète pourtant nécessaire.

L'inadaptation des aides pour permettre aux propriétaires occupants modestes d'engager une remise aux normes satisfaisantes a longtemps été renforcée par l'absence d'un dispositif d'avances, alors même que le versement des subventions s'étale sur des durées longues : cinq ans en moyenne, le principal des acomptes étant concentré sur les deux premières années pour les propriétaires occupants, et sur les trois premières pour les propriétaires bailleurs. Cette difficulté a pu conduire des collectivités, ou leurs mandants, à créer des systèmes d'avances, comme au conseil général du Bas-Rhin ou dans l'opération conduite par la société d'économie mixte Ville renouvelée, à Roubaix, Tourcoing et Watrelos.

Dans le cadre du plan de relance, l'Anah assure, désormais, depuis 2009, l'avance de 70 % des aides à venir, dès le démarrage du chantier, pour les travaux de rénovation thermique lancés par les propriétaires occupants modestes. La généralisation, notamment dans le cadre d'opérations programmées, de ce système modifierait sans doute l'attractivité des aides aux propriétaires occupants.

### 3 - Des approches volontaristes

Face aux difficultés rencontrées pour éradiquer l'habitat indigne, les délégataires ou leurs opérateurs ont recherché des solutions diverses, en fonction des ressources propres, financières et d'ingénierie, dont ils pouvaient disposer.

La ville de Paris, qui dispose d'un plan spécifique, avait ainsi repéré 1 031 immeubles nécessitant une intervention urgente, aujourd'hui achevée. A la fin 2010, la quasi totalité du patrimoine concerné avait fait l'objet d'un traitement complet, l'engagement financier propre de la

---

<sup>77</sup>Chauffage central : 10 % des travaux éligibles, salles de bains : 4,2 %, création de WC intérieurs : 2,4 %. Montant global des travaux subventionnés : 1,7 M€.

collectivité lui ayant permis d'acquérir 35 % des immeubles concernés par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte.

En l'absence de ressources propres suffisantes, d'autres délégués ont mis en avant des solutions différentes.

La ville de Perpignan, en accord avec la communauté d'agglomération déléguée, encourage les baux à réhabilitation, contrats par lesquels un preneur s'engage à réaliser des travaux d'amélioration sur l'immeuble du propriétaire et à le conserver en bon état pour le louer, y compris à son propriétaire. Cette formule permet à des propriétaires occupants de rester dans les lieux et de bénéficier des aides à la pierre, liées à un statut locatif plus avantageux, tout en redevenant pleinement propriétaires à l'échéance du bail. La ville a, en outre, prévu, dans le cadre de la convention d'opération programmée de renouvellement urbain, signée le 10 juillet 2008, de majorer en ce cas les aides prévues, de façon à permettre une réduction de la durée du bail, en principe de 12 années, afin que les propriétaires concernés en acceptent plus facilement les contraintes.

La loi du 17 février 2009, pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, donne un fondement juridique à ces pratiques, s'agissant de l'Etat ou de ses établissements, dont il serait souhaitable que les délégués qui agissent en son nom bénéficient également.

Certains délégués ont expérimenté des politiques préventives.

A Valenciennes métropole, au sein du périmètre de l'opération programmée de renouvellement urbain, les propriétaires de logements de plus de 30 ans sont incités depuis à souscrire en mairie une "*déclaration d'intention de louer*". Après vérification de la décence du logement, le bailleur se voit confirmer le versement direct (droit au tiers payant) des aides personnelles au logement de son locataire. En cas inverse, un programme de travaux lui est proposé et un signalement aux services compétents de l'Etat est effectué, s'il y a refus. La commune de Roubaix a également retenu un même dispositif qui, limité à des situations bien définies sur un périmètre restreint, apparaît un utile outil de connaissance des besoins de rénovation.

---

*CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

---

*Deuxième volet du dispositif, la délégation des aides à la rénovation du parc privé ancien complète obligatoirement la délégation des aides à la construction de logements sociaux. Mais la palette très étendue de ces aides, gérées par un opérateur de l'Etat, l'Anah, a, dès l'origine, brouillé la fixation des objectifs : les priorités fixées par le plan de cohésion sociale et la loi DALO ne couvraient qu'une partie du champ des interventions. Les conventions de délégation ont donc inclus, en fonction du contexte local, des préoccupations spécifiques, découlant des programmes locaux de l'habitat ou des plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées.*

*La mise en œuvre des diverses priorités retenues s'est heurtée à l'absence d'outils de pilotage, face à des aides à guichet ouvert pour lesquelles l'information des différents publics concernés peut conduire à une explosion de la demande, dépassant les moyens disponibles. Pour l'exercice de leurs pouvoirs, les délégataires ont largement dû s'en remettre aux compétences des services locaux de l'Anah lesquels, jusqu'à l'intervention de la loi MOLLE, ne se trouvaient pas sous l'autorité du préfet. Ils ont également dû composer avec un mode d'intervention, les opérations programmées de l'habitat, qui privilégie le rôle de la commune, sans disposer par eux-mêmes de marges de manœuvre suffisantes ou des moyens d'un dialogue avec des acteurs identifiés.*

*Dans ces conditions, l'engagement des délégataires a été restreint et les résultats s'en ressentent : la contribution d'ensemble des délégataires à la rénovation du parc privé ancien est, proportionnellement aux populations concernées, inférieure à celle des zones hors délégation. Les priorités sociales sont peu lisibles : les délégataires ont mis l'accent sur des aides pour partie extérieures au plan de cohésion sociale, ainsi la lutte contre l'habitat indigne dans les copropriétés dégradées ; ils semblent également avoir, au nom de l'intérêt porté à la résorption de l'habitat insalubre, plus volontiers accepté d'aider des propriétaires bailleurs sans exiger que le bail futur soit conclu pour des montants inférieurs au prix du marché.*

*Cependant, certaines collectivités ont encouragé le développement d'un parc privé à loyers maîtrisés, à même d'accroître l'offre de logement. Des initiatives innovantes laissent augurer une meilleure appropriation progressive de ce volet des compétences déléguées.*

*Afin de consolider ce mouvement, il est recommandé de :*

*- 8 - fixer à l'Anah des objectifs couvrant l'ensemble du champ des aides déléguées, qui puissent ainsi servir de fondement aux délégations ;*

*- 9 - poursuivre l'adaptation du système d'information de l'Anah au suivi effectif des délégations ;*

*- 10 - maintenir, dans les objectifs retenus, l'apport des propriétaires bailleurs, sous condition de loyers maîtrisés, afin de diversifier l'offre de logements sociaux.*

---

## Conclusion générale

La mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre a répondu aux espoirs qui avaient été placés en elle. Loin de l'attentisme auquel on aurait pu s'attendre, face à un système administratif et juridique complexe, le dispositif proposé a suscité l'engagement de nombreuses collectivités et établissements concernés : les 106 délégataires couvrent la moitié de la population métropolitaine.

Les résultats atteints témoignent d'une dynamique encourageante. Les délégataires se sont impliqués fortement pour atteindre des objectifs ambitieux de production de logements sociaux, parfois avec plus de réussite que ce qui est constaté dans les secteurs restant gérés par l'Etat. Ils ont joué ainsi un rôle déterminant dans la progression du nombre de logements financés au cours des dernières années, plus manifeste encore pour ce qui est des logements les plus sociaux. En matière d'aide à la rénovation du parc privé, si le bilan est davantage en demi-teinte, les délégataires affirment progressivement leur place. Leurs initiatives témoignent d'une prise de conscience de l'importance de l'outil à même de diversifier l'offre de logement.

Le volontariat a constitué un élément essentiel de réussite. L'importance des moyens financiers et humains propres que les délégataires ont apportés a certes joué un rôle. Mais le succès de la délégation a reposé plus encore sur la manière pragmatique dont ont pu s'inventer de nouvelles coopérations entre acteurs locaux ; à cet égard la délégation apparaît comme le palliatif des risques de blocage qu'entraînent l'enchevêtrement des compétences et les relations parfois complexes avec les opérateurs de l'habitat. Loin d'être marginale, l'expérience constitue une rupture dans la manière d'aborder les problématiques du logement.

Pour autant, le dispositif est aujourd'hui fragilisé. Les délégataires ne disposent plus de la visibilité pluriannuelle que leur avait assurée, au lancement du dispositif, la loi de programmation pour la cohésion sociale et s'inquiètent de l'évolution de leurs moyens propres. La loi portant réforme des collectivités territoriales rend par ailleurs incertaine la compétence future des 28 départements délégataires en 2010. Ces évolutions se traduisent d'ores et déjà dans les hésitations de certains délégataires à poursuivre à terme la délégation. Pourtant, l'Etat serait dans la quasi-impossibilité, dans la plupart des cas, de reprendre la gestion directe des aides à la pierre : ses services déconcentrés ont très

largement perdu leurs moyens. La délégation apparaît ainsi d'autant moins réversible que son ampleur est importante et que la réorganisation territoriale de l'Etat l'a déjà prise en compte.

Il appartient donc aux pouvoirs publics de lancer rapidement les réflexions utiles aux prises de décision qui s'imposent. Le champ de celles-ci devrait, au-delà du devenir de la gestion des aides à la pierre, être l'occasion de préciser l'articulation, en matière d'habitat, entre les responsabilités de l'Etat et celles des collectivités territoriales et les compétences respectives des communes, intercommunalités, départements et régions en matière de logement et d'habitat d'une part, d'urbanisme d'autre part. Il devrait également tenir compte de l'expérience acquise par les délégataires qui sont parvenus à se positionner comme des autorités fédératrices, dépassant les clivages habituels par une pratique de la contractualisation, qui a fait partager aux différents acteurs une approche cohérente de la politique de l'habitat.

## **RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS**

1 - inscrire les délégations de l'Etat dans une programmation pluriannuelle fixant des objectifs globalisés et des moyens financiers prévisionnels ;

2 - réviser les systèmes d'information ministériels pour connaître en continu et précisément les résultats obtenus dans les zones sous délégation et hors dlégation en termes de logements effectivement réalisés ainsi que l'effort financier propre des délégataires ;

3 - mettre en place le système unique de suivi des plans locaux de l'urbanisme et des programmes locaux de l'habitat prévu par la loi Molle et la loi portant engagement national pour l'environnement ;

4 - favoriser le transfert aux intercommunalités des compétences en matière d'urbanisme ;

5 - prendre en compte les données des programmes locaux de l'habitat et des plans intercommunaux d'urbanisme dans les conventions conclues entre l'Etat et les bailleurs sociaux, dans les opérations ANRU et lors des modifications de zonage ;

6 - retirer de l'assiette du calcul de la dotation de compensation le prélèvement sur les ressources fiscales des communes qui ne remplissent pas l'objectif de 20% de logements sociaux ;

7 – étudier la possibilité d'ouvrir, en cas de délégation, dans la comptabilité d'un EPCI, un fonds dédié aux acquisitions dans la commune redevable du prélèvement et poser la question du transfert du droit de préemption à l'EPCI, jusqu'à obtention du taux de logement sociaux fixé par la loi, en envisageant un régime analogue au bénéfice des départements délégataires ;

8 - fixer à l'ANAH des objectifs couvrant l'ensemble du champ des aides déléguées, qui puissent ainsi servir de fondement aux délégations ;

9 - poursuivre l'adaptation du système d'information de l'ANAH au suivi effectif des délégations ;

10 - maintenir, dans les objectifs retenus, l'apport des propriétaires bailleurs, sous condition de loyers maîtrisés, afin de diversifier l'offre de logements sociaux.

# **ANNEXES**

## Annexe 1

### Les délégués contrôlés

Alsace	département	du Bas Rhin
Aquitaine	département communauté d'agglomération	de la Dordogne de Pau Pyrénées
Bretagne	communauté urbaine communauté d'agglomération	de Brest de Saint Brieuc
Ile de France	département	Paris
Languedoc- Roussillon	communauté d'agglomération	Perpignan- Méditerranée
Lorraine	communauté urbaine département	de Nancy de la Meuse
Nord-Pas-de- Calais	communauté d'agglomération communauté d'agglomération	Valenciennes  Douai
Pays de la Loire	communauté urbaine  département	de Nantes  de Vendée
Provence- Alpes Côte d'azur	communauté d'agglomération	du pays d'Aix
Rhône-Alpes	communauté d'agglomération	de Grenoble

### Les contrôles associés

Alsace	communes autre	Illzach, Rixheim Association régionale des HLM d'Alsace
Aquitaine	Office public de l'habitat Office public de l'habitat communes de la communauté urbaine de Bordeaux sociétés d'économie mixte	de la Dordogne de Pau  Bègles, Floirac, Lormont Incité ; SEM de Bègles
Bretagne	communes	Plougastel Daoulas St-Brieux, Plérin
Languedoc- Roussillon	Offices public de l'habitat	de Perpignan Roussillon, des Pyrénées Orientales
Lorraine	Office public de l'habitat	de la Meuse
Nord-Pas-de- Calais	Etablissement public foncier du Nord Pas de Calais communes de la communauté d'agglomération de Lens Liévin communes de la communauté urbaine de Lille métropole Office public de l'habitat	Liévin  Armentières, Lambersart, Roubaix, Tourcoing de Lille métropole
Pays de la Loire	Office public de l'habitat sociétés d'économie mixte	Nantes Habitat Sem Mancelière de logement
Provence- Alpes Côte d'azur	Office public de l'habitat	OPAC Sud 13
Rhône-Alpes	Office public de l'habitat  communes	Actis Echirolles, Fontaine, Sassenage, St Egrève, St Martin le Vinoux

**ANNEXE 2****Logement locatif social : les types de prêts, selon la catégorie de ménages bénéficiaires**

Le type de prêts est fonction de l'opération envisagée, c'est-à-dire des revenus des ménages, destinataires futurs des logements et de la localisation. Depuis l'arrêté du 30 avril 2010, les plafonds de ressources des ménages destinataires sont les suivants (il s'agit du revenu fiscal, en euros, pour l'année n-2) :

**Plafond de ressources des ménages destinataires,  
à Paris et dans les communes limitrophes**

en €

Nombre de personnes	PLAI -I	PLUS	PLS
1	12 031	21 872	28 434
2	19 614	32 688	42 494
3	25 711	42 852	55 708
4	28 141	51 162	66 511
5	33 478	60 872	79 134
6	37 674	68 497	89 046
personne supplémentaire	4 198	7 631	9 920

**Plafond de ressources des ménages destinataires dans le reste  
de l'Ile de France**

en €

Nombre de personnes	PLAI -I	PLUS	PLS
1	12 031	21 872	28 434
2	19 614	32 688	42 494
3	23 576	39 295	51 084
4	25 887	47 067	61 187
5	30 647	55 719	72 435
6	34 486	62 700	81 510
personne supplémentaire	3 842	6 986	9 082

**Plafond de ressources des ménages destinataires dans les autres  
régions**

en €

Nombre de personnes	PLAI -I	PLUS	PLS
1	10 457	19 016	24 721
2	15 237	25 394	33 012
3	18 322	30 538	39 699
4	20 338	36 866	47 926
5	23 854	43 369	56 380
6	26 882	48 876	63 539
personne supplémentaire	2 998	5 452	7 088

En conséquence, les loyers maximum sont fixés comme suit :

**Loyer maximum**  
**(au m2 et au 1er janvier 2010)**  
**BIS ZONE 1 ZONE 2**

en €

	Zone I bis	Zone I	Zone II	Zone III
PLAI	5,65	5,31	4,65	4,32
PLUS	6,34	5,97	5,24	4,86
PLS	12,38	9,52	8,20	7,31

Le loyer maximum peut être majoré, pour les PLUS et les PLA-I seulement, d'un coefficient dit de "marge", égal au plus à 12 % dans les zones hors délégation, où il est localement fixé par le préfet, à 20 % chez les délégataires.

## ANNEXE 3

## LOGEMENT LOCATIF SOCIAL : les subventions

La subvention (PLA-I et PLUS) est fonction :

## 1) d'une assiette

Celle-ci est déterminée par :

- La surface utile
- Un coefficient dit "de structure", c'est-à-dire fonction du nombre de m2 par logements (le coefficient est égal à :  $0,77 * [1 + (\text{nombre de logements} * 20 \text{ m}^2 / \text{surface utile})]$ )
- Le coût forfaitaire des garages et leur nombre
- Une valeur de base, qui varie selon la nature de l'opération (construction seule, acquisition-amélioration, logements foyers) et la localisation.

Valeurs de base (en euros au M2)

	Paris et petite couronne		Autres	
	collectif	individuel	collectif	individuel
Neuf	1.453	1.453	1.212	1.322
Acquisition amélioration	1.453	1.453	1.136	1.212
Foyers	1.453	1.453	1.212	1.212

La valeur de l'assiette peut être augmentée :

- Hors délégation, dans la limite de 30 %, en fonction de la qualité de la construction et d'un coefficient local, fixé par le préfet.
- Chez les délégataires : en fonction d'un barème de substitution, dans la même limite.

## 2) d'un taux

**Plafonds du taux de subvention (métropole hors Corse)**

		Neuf	Acquisition amélioration
Pla- I	base	20 %	20 %
	majoré	25 %	35 %
PLUS	base	5 %	10 %
	majoré	6,5 %	11,5 %
	expérimental	8 %	15 %

Ces taux peuvent être majorés de 5 points par les délégataires.

\*

\*\*

La subvention peut être complétée en cas de **surcharge foncière**.

La surcharge est appréciée en fonction de valeurs de référence.

**Valeurs foncières de référence**

	Zone I		Zone II		Zone III	
	collectif	individuel	collectif	individuel	collectif	individuel
Neuf	200	290	150	210	100	130
Acquisition amélioration	1 300	1 300	1 150	1 150	1 000	1 000

Le taux de la subvention est égal à 40 % (cas général) ou à 50 % (opérations prioritaires) de la surcharge, dès lors que les collectivités concernées assurent 20 % au moins de ce coût.

**ANNEXE 4 :****Les propriétaires occupants : le plafond de ressources en 2010  
(revenu fiscal de n-2, en euros)****en Ile de France**

Nombre de personnes	Ménages très modestes	Ménages modestes	Ménages modestes Plafond majoré
1	10 935	16 403	21 872
2	16 051	24 077	32 101
3	19 277	28 916	38 554
4	22 509	33 763	45 018
5	25 750	38 628	51 502
Par personne supplémentaire	+ 3 237	+ 4 852	+ 6 472

**Hors Ile de France**

Nombre de personnes	Ménages très modestes	Ménages modestes	Ménages modestes Plafond majoré
1	8 737	11 358	17 473
2	12 778	16 611	25 555
3	15 366	19 978	30 732
4	17 953	23 339	35 905
5	20 550	26 715	41 098
Par personne supplémentaire	+ 2 587	+ 3 365	+ 5 175

**Les propriétaires occupants : plafonds des travaux et taux de subvention (en 2010)**

Nature des travaux	Plafond des travaux	Ménages très modestes	Ménages modestes	Ménages modestes Plafond majoré
Logement indigne ou très dégradé	50 000 € HT	50 %	50 %	50 %
Sécurité ou salubrité	20 000 € HT	50 %	50 %	50 %
Autonomie	20 000 € HT	50 %	50 %	35 %
Autres (dont économies d'énergie)	20 000 € HT	35 %	35 %	20 % (sous conditions)

**Les propriétaires bailleurs**

**L'éligibilité : le conventionnement des loyers**

**Plafond de loyer par m<sup>2</sup> de surface habitable**

en €

	<b>Zone A</b>	<b>Zone B</b>	<b>Zone C</b>
loyer intermédiaire	17,37	11,35	8,22
loyer social	6,26	5,70	5,12
loyer très social	5,93	5,54	4,93

**L'éligibilité des propriétaires bailleurs : les ressources des locataires**

**Plafond de ressources des locataires (revenu fiscal de n-2) - Loyer intermédiaire**

en €

	<b>Zone A</b>	<b>Zone B</b>	<b>Zone C</b>
1 personne	44 306	34 243	29 964
couple	66 215	45 726	40 274
couple et 1 personne à charge	79 595	54 988	48 214
couple et 2 personnes à charge	95 342	66 381	58 350
couple et 3 personnes à charge	112 867	78 087	68 484
couple et 4 personnes à charge	127 005	88 000	77 251
par personne à charge supplémentaire	+ 14 156	+ 9 816	+ 8 774

**Loyer social**

en €

	<b>Zone A</b>	<b>Zone B</b>	<b>Zone C</b>
1 personne	21 872	21 872	19 016
couple	32 688	32 688	25 394
couple et 1 personne à charge	42 852	39 295	30 538
couple et 2 personnes à charge	51 162	47 067	36 866
couple et 3 personnes à charge	60 872	55 719	43 369
couple et 4 personnes à charge	68 497	62 700	48 876
par personne à charge supplémentaire	+ 7 631	+ 6 986	+ 5 452

**Loyer très social**

en €

	<b>Zone A</b>	<b>Zone B</b>	<b>Zone C</b>
1 personne	12 031	12 031	10 457
couple sauf jeunes ménages	19 614	19 614	15 237
3 personnes, jeunes ménages, ou 1 et 1 personne à charge	25 711	23 576	18 322
4 personnes ou 1 et 2 personnes à charge	28 141	25 887	20 388
5 personnes ou 1 et 3 personnes à charge	33 478	30 647	23 854
6 personnes ou 1 et 4 personnes à charge	37 674	34 486	26 882
par personne à charge supplémentaire	+ 4 198	+ 3 842	+ 2 998

**Propriétaires bailleurs : plafond et montant des subventions**

Nature des travaux	Plafond des travaux	Montant maximal
Logement indigne ou très dégradé	1000 € HT/m <sup>2</sup> dans la limite de 80 000 € par logement	35 %
Sécurité ou salubrité	500 € HT/m <sup>2</sup> dans la limite de 40 000 € par logement	35 %
Autonomie		35 %
réhabilitation logement dégradé		25 %
réhabilitation suite à un contrôle		25 %
changement d'usage		25 %

**Copropriétés : montant et nature des aides**

	Plafond de travaux	Taux
OPAH Copropriétés	150 000 € par bâtiment et 15 000 € par lot d'habitation principale	35 %
Plan de sauvegarde	aucun	50 %
accessibilité	15 000 € par accès	70 %

**Propriétaires bailleurs - travaux classiques**

	A	B	C
Plafonds de travaux au m <sup>2</sup>	800€	650 €	500 €
loyer libre	15 %	15 %	15 %
loyer intermédiaire	40 %	30 %	20 %
loyer conventionné	50 %	50 %	30 %
loyer très social	70 %	70 %	50 %

**Plafonds de loyers**

	Zone A	Zone B	Zone C
Très social (PST, LIP, diffus)	5,93	5,54	4,93
Social (OPAH, LIP, diffus)	6,26	5,70	5,12
intermédiaire	17,37	11,351	8,22

**Assiette : zonages**

	Zone I bis	Zone I	Zone II	Zone III
PLAI	5,65	5,31	4,65	4,32
PLUS	6,34	5,97	5,24	4,86

**Arrêté du 29 novembre 2004 modifiant l'arrêté du 17 mars 1978**

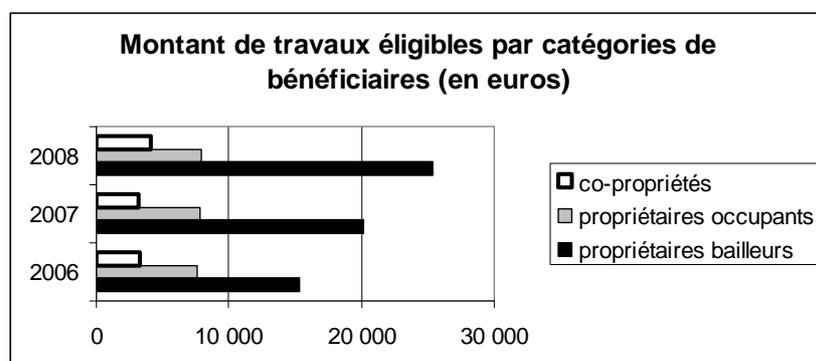
**Arrêté du 28 novembre 2005 : Zone Ibis** : Paris et communes limitrophes ; **Zone I** : agglomération parisienne et grande couronne hors zone Ibis ; **zone II** : Ile-de-France hors zone I, agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, îles non reliées au continent, cantons du département de l'Oise : Creil, Nogent-sur-Oise, Creil Sud, Chantilly, Montataire, Neuilly-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence, Senlis, Nanteuil-le-Haudoin, Genevois français, départements et territoires d'Outre-Mer ; **zone III** : reste du territoire

	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
PLS	12,38	9,52	8,20	7,86	7,31

**Arrêté du 29 avril 2009 pris en application de la loi dite Robien** dite Robien du 3 avril 2003 : **Zone A bis** : voir Zone Ibis ci-dessus ; **Zone A** : Agglomération de Paris, Côte d'Azur (bande littorale Hyères-Menton), Genevois français ; **Zone B1** certaines agglomérations grandes ou chères, villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris, certaines communes chères, départements et territoires d'Outre-Mer, pourtour de la Côte d'Azur ; **Zone B2** : autres agglomérations de plus de 50 000 habitants, autres communes chères situées en zones littorales ou frontalières, pourtour de l'Ile-de-France et de la zone B1 en PACA, agglomérations des autres villes classées en B1 ; **Zone C** : reste du territoire

En dépit de la complexité des aides et des différentes modulations dont elles peuvent faire l'objet, la cause des écarts tient assez peu aux taux de subvention applicables. D'ailleurs, les co-propriétés dégradées, qui perçoivent, à l'unité, le plus faible montant de subvention, sont aussi celles pour lesquelles le taux est le plus élevé : près de 50 % de la valeur des travaux éligibles en 2008. Les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants perçoivent, pour leur part, des taux de subvention assez voisins (34,2 % des travaux éligibles en 2008 pour les propriétaires occupants, 37 % pour les propriétaires bailleurs), alors que la différence des montants est de 1 à 3 en 2008.

En réalité, les variations observées s'expliquent par le montant des travaux éligibles.



Source : tableaux de bord ANAH

Pour les co-proprétés, la nature des travaux en cause (réfection de parties communes) explique largement les montants observés. En revanche, l'importante différence entre les travaux éligibles, pour des propriétaires occupants et pour des propriétaires bailleurs, à d'autres causes : le bénéfice des aides n'est pas soumis à conditions de ressources pour les propriétaires bailleurs qui, dans une large mesure, sollicitent donc l'aide pour les travaux qui leur paraissent utiles ou nécessaires ; il en va autrement pour les propriétaires occupants qui ne peuvent prétendre à subvention que dans la mesure où ils ne disposent que de ressources correspondant à la première tranche du barème d'imposition sur le revenu<sup>78</sup>. Dès lors, les travaux éligibles pour lesquels l'aide est demandée se trouvent limités à ceux dont le propriétaire occupant estime pouvoir financer le solde (en moyenne les deux tiers).

La faisabilité financière de la convention dépend donc de la structure effective des publics qui, au vu des dispositifs, solliciteront l'aide. Une mauvaise appréciation peut compromettre l'équilibre des opérations.

<sup>78</sup>Entre 5 875 et 11 820 € par unité fiscale personne.

**REPONSES  
DES ADMINISTRATIONS,  
COLLECTIVITES  
ET ORGANISMES CONCERNÉS**

## SOMMAIRE

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	129
Ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales	133
Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	136
Ministre des solidarités et de la cohésion sociale	137
Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations	138
Directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat	139
Président de l'Union sociale pour l'habitat	144
Président de l'Assemblée des départements de France	150
Président de l'Assemblée des communautés de France	155
Président de l'Association des maires de France	162
Président du conseil général du Bas-Rhin	163
Directeur général de l'établissement public foncier du Bas-Rhin	164
Président du conseil général de Dordogne	170
Présidente de la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées	171
Directeur général de Dordogne Habitat	172
Président de la communauté urbaine de Brest Métropole Océane	173
Président de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc	174
Maire de Plérin-sur-Mer	175
Maire de Paris	176
Président de la communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée	177
Maire de Perpignan	180
Directrice générale de l'établissement public foncier Perpignan-Méditerranée	181
Président du conseil général de la Meuse	183
Président de la communauté urbaine du Grand Nancy	185

Présidente de la communauté urbaine de Lille métropole	188
Directeur général de l'office public de Lille métropole Habitat	190
Président de la communauté d'agglomération de Douai	192
Présidente de la communauté d'agglomération de Valenciennes métropole	193
Maire d'Armentières	194
Directeur général de l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais	195
Directeur de la société d'économie mixte Ville-Renouvelée	196
Président de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix	197
Directeur général de l'office public de l'habitat « 13 Habitat »	198
Président du conseil général de la Vendée	200
Président de la communauté urbaine Nantes métropole	201
Directeur général de Nantes Habitat	204
Président de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole	205
Directeur général de l'office public de l'habitat ACTIS	206

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT**

*Par courrier en date du 8 avril 2011, la Cour a adressé au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, un projet de rapport public thématique « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et départements ». J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce document, qui appelle de ma part les observations suivantes.*

*Je note tout d'abord que, de manière générale, le projet de rapport public de la Cour confirme l'intérêt et les apports de la délégation de compétence des aides à la pierre, qui a répondu aux attentes initiales de l'État du fait, notamment, de l'implication des collectivités locales délégataires et des moyens tant humains que financiers qu'elles ont pu mobiliser, ainsi que de la territorialisation des politiques de l'habitat que le dispositif a permis d'apporter.*

*Si je partage globalement ce constat établi par la Cour, les points suivants me semblent toutefois devoir être nuancés.*

*Sur les insuffisances de l'outil de gestion et de pilotage des aides à la pierre identifiées par la Cour, je tiens à rappeler que l'outil Galion, bien que récent, est aujourd'hui le seul outil partagé entre les services de l'État et les collectivités (délégataires) et qu'il offre un processus de gestion complet, de la description de l'opération à l'édition des décisions de financements. Les évolutions en cours et prévues à court terme (2011) sur l'infocentre Galion/Sisal, en particulier l'interface avec le suivi des permis de construire (Sitadel), faciliteront dans l'avenir le suivi des mises en service des logements financés.*

*Sur les très bons résultats obtenus en termes de programmation par les délégataires, si l'implication des délégataires est réelle, je souhaite toutefois appeler l'attention sur les éléments suivants qui y apportent quelques nuances :*

- ces résultats sont aussi la conséquence des financements importants de l'État dans le cadre du plan de cohésion sociale et du plan de relance ;*
- la progression n'est pas majoritairement due aux zones sous délégations, mais plutôt à une augmentation du poids des délégataires ;*
- la production en zone très tendue (zone A) reste majoritairement financée en territoires non délégués ;*

- *l'augmentation forte des objectifs des délégataires ne s'est pas toujours traduite par des financements effectifs, avec certains résultats parfois été très en-deçà des objectifs ;*

- *l'augmentation forte des objectifs des délégataires ne s'est pas toujours traduite par des financements effectifs, avec certains résultats parfois été très en-deçà des objectifs ;*

- *la priorité aux logements très sociaux a été donnée avant tout par la loi DALO en 2007 ;*

- *si les aides apportées par les collectivités territoriales sont globalement plus importantes en territoires délégués qu'en territoires non délégués, ce constat général laisse place à des disparités très importantes entre territoires et ce n'est pas le seul engagement des délégataires qui a permis les progrès, mais sans doute, plus généralement, celui des collectivités territoriales ;*

- *l'exercice de programmation des aides de l'État est identique que les territoires soient délégués ou non, les objectifs étant définis en commun dans les conventions.*

*Sur la baisse des aides de l'État évoquée par la Cour dans son projet de rapport, je souligne que l'effort financier de l'État ne se limite pas aux aides budgétaires : ainsi, en 2011, il s'élèvera pour le logement locatif social à 4,5 milliards d'euros, dont 500 millions d'euros d'aides directes. En effet, au-delà de ces 500 millions d'euros, l'État contribue également au financement de la production de logements locatifs sociaux à travers des aides fiscales (850 millions d'euros de réduction de TVA sur les opérations, 800 millions d'euros d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, 700 millions d'euros d'exonération d'impôt sur les sociétés dans le cadre du service d'intérêt économique général, etc.) et des aides dites de circuit (prêts bonifiés de la Caisse des dépôts) qui représentent entre 0,5 et 1,2 milliard d'euros par an selon le taux d'intérêt. Le coût total de ces aides non budgétaires atteindra en 2011 près de 4 milliards d'euros. A cet effort, s'ajoutent 5 milliards d'euros d'aides à la personne sur les près de 17 milliards d'euros par an financés par la collectivité, qui seront versés aux bailleurs sociaux en tiers payant, pour les 2,2 millions de locataires éligibles.*

*Sur la capacité des services de l'État d'assumer un retour à la gestion directe, et plus généralement à assurer un suivi efficace des délégations, les conclusions pessimistes de la Cour ne me paraissent pas étayées par des éléments de fait suffisamment probants pour pouvoir être partagées sans nuance. Au contraire, la forte implication des services de l'État dans l'instruction des aides, la répartition actuelle des territoires en*

*délégation et hors délégation et la préservation de leurs moyens comme de leurs compétences dans le cadre de la réforme en cours me semblent être des gages de sécurité, de nature à faciliter, le cas échéant, une inflexion de la politique de délégation.*

*En ce qui concerne le constat d'inefficacité, dans les intercommunalités, du prélèvement institué par la loi de solidarité et renouvellement urbains pour insuffisance de logements sociaux fait par la Cour, je n'y adhère pas et notamment, je ne peux laisser dire que le recours à la majoration pour carence par le préfet est « rare », lorsqu'il atteint 74 % pour la deuxième période (2005-2007).*

*Je partage, en revanche, totalement l'avis de la Cour sur la nécessaire évaluation et adaptation du dispositif, six ans après la signature des premières conventions de délégations de compétence, dans un contexte d'évolution de la politique nationale du logement à l'issue des plans de cohésion sociale et de relance, de nouvelles orientations en terme de programmation (recentrage des aides en zones tendues) et des réformes des collectivités territoriales (loi du 16 décembre 2010).*

*A cet effet, un marché d'étude a été conclu avec un prestataire extérieur en vue de dresser un panorama d'ensemble des délégations arrivées à échéance avant fin 2011 en vue d'alimenter et d'enrichir le travail prospectif des services de l'administration centrale du ministère. Les conclusions de l'étude intégreront des préconisations visant à améliorer les dispositifs.*

*En outre, la circulaire du 24 mars 2011 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence des aides à la pierre rappelle le rôle des préfets pour la contractualisation, le suivi et l'évaluation des délégations de compétence. Elle insiste tout particulièrement sur l'importance et la portée des évaluations des délégations des aides à la pierre comme outil d'aide à la décision. Des instructions ont été données par cette même circulaire quant à l'importance et à la portée des évaluations des délégations des aides à la pierre comme outil d'aide à la décision pour le préfet et le représentant de la collectivité délégataire. Afin d'accompagner les services de l'État et des délégataires dans la réalisation de ces évaluations, prévues par la convention, la diffusion d'un guide méthodologique est prévue à l'automne.*

*D'ores et déjà, certaines des propositions d'évolution envisagées dans le projet de rapport public de la Cour appellent de ma part des observations.*

*En ce qui concerne la restriction de la délégation aux seules intercommunalités, il me semble que cette évolution nécessiterait d'avoir une vision plus aboutie de la réforme des collectivités territoriales et de*

*l'achèvement de la carte intercommunale. En effet, la géographie des EPCI proposée ne permettra une délégation généralisée à l'ensemble des EPCI qu'à la condition qu'elle soit compatible avec le déploiement des programmes locaux de l'habitat, condition indispensable à la prise de délégation par un EPCI. Or, à ce jour, si l'adoption d'un tel document est obligatoire pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, pour les communautés de communes, ce n'est le cas que si elles comprennent une commune de plus de 10 000 habitants, dont le seuil de population est supérieur à 30 000 habitants, et disposant d'au moins une compétence habitat. Cette proposition nécessitera une analyse plus approfondie portant sur les moyens humains, techniques et financiers et les difficultés éventuelles d'une programmation sur des intercommunalités de taille restreinte. En effet, il n'est pas avéré que le département ne soit pas un bon niveau de délégation notamment pour les départements très ruraux, les départements très urbains et les territoires départementaux hors gros EPCI.*

*Quant à la décentralisation de la gestion des aides à la pierre, au-delà des points déjà évoqués, elle renvoie à la responsabilité de l'État en tant que garant du droit au logement et de gestionnaire du contingent préfectoral. A cet égard, je ne peux que souligner que l'article 14 de la loi DALO n° 2007-290 du 5 mars 2007 prévoit, à titre expérimental au profit des EPCI délégataires des aides à la pierre, la possibilité de devenir garant du DALO à la place de l'État, l'EPCI recevant alors la délégation du contingent préfectoral et qu'à ce jour, aucun EPCI n'a été candidat à l'expérimentation bien qu'il soit avéré qu'un grand nombre d'entre eux ne seraient absolument pas en difficulté pour reloger les ménages déclarés prioritaires et urgents par la commission de médiation compte tenu du faible nombre de ces derniers. Dans ce contexte, il apparaît donc important que l'État continue à influencer sur la production de logements locatifs sociaux, notamment par la définition des objectifs par produit.*

*Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance.*

---

**REPONSE DU MINISTRE AUPRES DU MINISTRE DE L'INTERIEUR,  
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE  
L'IMMIGRATION, CHARGE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

*Votre projet de rapport souligne le caractère novateur des délégations de compétence des aides à la pierre instaurées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il constate le fort engagement, tant en moyens humains que financiers, des collectivités et des structures intercommunales dans ce dispositif. Ainsi, les délégataires ont permis de relancer sensiblement l'effort de construction de logements locatifs sociaux en raison d'un important effet levier. Concernant les aides à la rénovation du parc privé, le bilan s'avère plus mitigé notamment en raison de la complexité du système d'aides actuel.*

*Ce projet de rapport, que vous avez bien voulu m'adresser, appelle de ma part deux séries d'observations et une précision.*

*En premier lieu, concernant les obligations intercommunales en matière de programme local de l'habitat (PLH), vous indiquez dans votre projet de rapport que le PLH constitue le support de la convention de délégation conclue entre l'Etat et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).*

*Vous rappelez ainsi les dispositions de la loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale qui avaient rendu l'élaboration de ce document obligatoire pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération et facultative pour les communautés de communes.*

*Sur ce point, il convient de rappeler que le PLH a connu, au fil de lois successives, une consolidation progressive de son caractère opérationnel, de sa portée juridique et de son rôle dans l'organisation des rapports entre l'Etat, les communes et les intercommunalités.*

*En effet, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) avait renforcé l'obligation pour les intercommunalités de se doter d'un PLH puisqu'elle avait obligé toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines à se doter d'un PLH, lequel doit être adopté dans les trois ans qui suivent la publication de la loi.*

*Depuis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, cette obligation d'élaboration du PLH a été étendue aux 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.*

*Vous évoquez par ailleurs les tensions qui peuvent se créer entre les EPCI lorsqu'ils sont délégataires des aides à la pierre et les communes qui restent compétentes en matière d'urbanisme.*

*La réforme de la carte intercommunale qui a commencé en 2011 par l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale, prévue par la loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, offrira l'occasion aux préfets et aux élus d'examiner la pertinence du partage actuel des compétences entre les communes et les intercommunalités. La définition des futurs périmètres des EPCI doit en effet rechercher « une amélioration de la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre au regard notamment des unités urbaines au sens de l'INSEE, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale », ainsi que « la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable » (article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 précitée).*

*En second lieu, concernant l'impact de la réforme des collectivités territoriales sur les délégations de compétence des aides à la pierre, votre rapport fait état à plusieurs reprises de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et plus particulièrement de son éventuel impact sur la possibilité pour les départements de pouvoir continuer à exercer leur délégation de compétence des aides à la pierre.*

*Je tiens à vous indiquer que la loi de réforme des collectivités territoriales vise notamment à clarifier les compétences des collectivités territoriales en centrant l'action des régions et des départements dans des domaines de compétence que la loi leur attribue.*

*Actuellement, les dispositions spécifiques régissant les délégations de compétence des aides à la pierre incluses dans le code de la construction et de l'habitation aux articles L. 301-3 et suivants, suffisent à habilitier les collectivités territoriales et leurs établissements publics à intervenir dans ce domaine. Ces dispositions n'ont pas été modifiées par la loi de réforme des collectivités territoriales et n'exigent donc pas de « dérogation » pour les départements.*

*Enfin, vous évoquez la question des financements croisés fixée par l'article 77 de la loi de réforme des collectivités territoriales. Cet article prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, aucun projet ne pourra, en l'absence de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, bénéficier d'un cumul de subventions accordées par un département et une région. Ce schéma doit notamment prévoir les conditions d'organisation des interventions financières de la région et des départements. Dans ce cadre, ces collectivités territoriales pourront chercher à spécialiser leurs interventions financières sans pour autant réduire le niveau global de celles-ci. Il convient également de rappeler que ce même article 77 prévoit que les collectivités territoriales pourront continuer à financer conjointement les opérations figurant dans les contrats de plan Etat-région, même en l'absence de schéma.*

*En dernier lieu, je tenais à vous préciser que le délai prévu pour établir les conventions d'utilité sociale (CUS) fixé initialement au 31 décembre 2010 par la loi du 25 mars 2009 précitée a été prorogé jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2011 par l'article 210 V 1<sup>o</sup> de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.*

*Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance*

---

***REponse DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,  
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT***

*Destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement ne lui a pas adressé de réponse.*

---

**REponse DU MINISTRE DES SOLIDARITES ET DE LA COHESION  
SOCIALE**

*Après examen du rapport, j'ai l'honneur de vous informer qu'il  
n'appelle de ma part aucune observation.*

---

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CAISSE DES DEPOTS  
ET CONSIGNATIONS**

*Le projet de rapport communiqué n'appelle pas d'observation de la part de la Caisse des Dépôts, excepté la remarque suivante :*

- *Les aides à la construction de nouveaux logements locatifs sociaux*

*Nous souhaiterions ajouter le point suivant : « Même si les évolutions de la conjoncture financière peuvent parfois rendre les prêts moins attractifs en taux, ils restent néanmoins structurellement très intéressants compte tenu de leur durée exceptionnellement longue (40 ans et même 50 ans pour le foncier) ».*

---

**REPONSE DE LA DIRECTRICE GENERALE DE L'AGENCE  
NATIONALE DE L'HABITAT**

*Le projet de rapport établit un bilan en demi-teinte de la délégation des aides à la pierre concernant le parc privé fondé sur les constats suivants : une moindre mobilisation des délégataires pour le parc privé par rapport à leur engagement dans le parc social, un bilan plus limité que dans les zones hors délégation, une faible progression des résultats en matière de lutte contre l'habitat indigne dans les territoires délégués. Ce bilan trouverait ses raisons, selon la Cour, dans la difficulté des délégataires à piloter le dispositif, notamment en raison d'objectifs peu lisibles et peu stables, et dans le caractère restreint des pouvoirs réellement délégués.*

*Ces appréciations appellent, de la part de l'Anah, un certain nombre de précisions.*

*I – Une mesure de l'efficacité des délégations dans le parc privé difficile à établir :*

*a) La comparaison avec le parc public n'apparaît pas nécessairement probante :*

*Le financement par les collectivités territoriales des bailleurs sociaux était, au moment de la mise en place des délégations, un levier d'intervention bien identifié, avec comme contre-parties des droits de réservation et une participation aux commissions d'attribution. Il n'est donc pas étonnant que les collectivités aient privilégié dans leurs financements propres des aides à la pierre ce circuit connu et efficace pour répondre au besoin de logement des habitants, au financement du parc privé. L'amélioration de l'habitat privé est en effet perçue comme un processus plus complexe qui amène à négocier avec un bailleur privé une subvention de réhabilitation de son logement dont le montant peut être proportionnel à la réduction de loyer, tout en sachant que le choix du locateur appartient « in fine » au bailleur. De fait, c'est dans la très grande majorité des cas l'intervention sur le parc social qui a motivé la prise de délégation par les collectivités territoriales.*

*Il est donc notable, comme l'indique le rapport, que malgré cette situation, les collectivités délégataires aient abondé les aides de l'Anah de 30 % environ.*

*b) La comparaison entre territoires délégués et non-délégués doit être nuancée :*

*Le deuxième domaine retenu par la Cour pour apprécier les délégations de compétence est la comparaison entre les territoires délégués et les autres. Comme la Cour l'indique, l'action en territoire délégué est en retrait par rapport aux zones hors délégation. Ce constat doit être aussi mis en perspective.*

*La différence de performance entre les deux types de territoires est relativement faible, même si des écarts assez significatifs apparaissent par exemple en loyers maîtrisés. Il est cependant difficile de dire si ces différences de résultat tiennent à la politique menée par les délégataires. Les caractéristiques des territoires eux-mêmes (type d'habitat, marchés du logement) peuvent également entrer en ligne de compte. Ainsi, les territoires délégataires sont dans l'ensemble des territoires plus urbains : caractère exclusivement urbain des EPCI délégataires ; poids prédominant des départements de Paris et des Hauts-de-Seine, parmi les départements délégataires. Cette caractéristique a pour conséquences :*

*- une plus forte présence de propriétaires bailleurs et de copropriétés ;*

*- une proportion un peu plus forte d'activité en secteur programmé ;*

*- une moindre efficacité de l'aide aux loyers maîtrisée dans les secteurs à forte tension du point de vue du marché du logement (recours accru au loyer intermédiaire, coûts plus élevés des logements sociaux ou très sociaux, moindre activité en sortie de vacance... ) ;*

*- des logements en habitat collectif, plus petits et avec davantage d'interventions en parties communes d'immeubles, ce qui peut expliquer les écarts en matière de lutte contre l'habitat indigne.*

*La lecture des statistiques globales ne semble donc pas permettre à elle seule de tirer des conclusions sur l'effet positif ou négatif de la délégation de compétence sur l'efficacité de la politique d'amélioration du parc privé.*

*c) Les limites de la délégation dans la lutte contre l'habitat indigne :*

*L'Anah souscrit au constat de la Cour lorsqu'elle relève le faible effet d'accélération de la délégation sur la lutte contre l'habitat indigne. Seules des approches réellement volontaristes, incluant une action coercitive, peuvent permettre aux collectivités de mettre en œuvre des politiques efficaces.*

*II - Des délégataires disposant de réelles marges de manœuvre :*

*La Cour considère que les collectivités « ont dû faire l'apprentissage d'un dispositif complexe et d'autant plus difficile à maîtriser que les outils de pilotage à leur disposition sont restreints et que leurs pouvoirs sont limités. » L'Anah souhaite d'abord apporter des compléments sur ces derniers points.*

*a) S'agissant de la capacité d'intervention des délégataires :*

*Il est important de rappeler que le délégataire dispose bien juridiquement de l'ensemble des moyens nécessaires à l'exercice de la délégation :*

*- Définition du programme d'action territorial et rôle de la commission locale (CLAH) :*

*Si, comme l'indique la Cour, le poids juridique de ce programme a été renforcé en 2009, il existait déjà auparavant. Le programme d'action, adopté par le délégataire en secteur de délégation de compétence, a précisément pour objet d'afficher les priorités locales et les critères d'examen des demandes. Certains délégataires se sont bien saisis de cet outil, d'autres non. On ne saurait donc conclure, de manière générale, à l'absence d'outil de régulation à la main du délégataire.*

*- Décision de refus ou d'attribution des aides :*

*La décision motivée, notamment par les priorités définies dans le programme d'action d'attribuer ou de refuser l'octroi de la subvention, reste discrétionnaire. La jurisprudence considère en effet que la subvention n'est jamais de droit. L'opportunité de son attribution est appréciée en fonction de critères techniques, sociaux, environnementaux et financiers. Le délégataire dispose donc bien d'un réel pouvoir dans la mise en œuvre la délégation, qu'une analyse des refus d'attribution de subvention aurait pu permettre d'apprécier.*

*- Possibilités de modulation des plafonds et des taux :*

*Ces possibilités sont prévues par l'article R.321-21-2 du CCH qui donne la faculté au délégataire de moduler le montant des aides de 10 points sur les taux et de 25% sur les plafonds et les primes. Cette faculté est très largement utilisée. Les délégataires disposent donc bien de pouvoirs élargis dans le cadre de leur délégation de compétence, y compris celui de signer les conventions d'opérations programmées en lieu et place de l'Anah et de l'État.*

*Enfin, il faut souligner que l'Anah met à disposition des délégataires de nombreuses informations statistiques, actualisées de manière journalière, pour connaître les résultats de leur action. De*

*nombreuses séances de formation à cet outil - dénommé « infocentre » - ont été organisées et une « hot-line » existe.*

*Il nous paraît donc excessif de conclure à l'« absence d'outil de pilotage ». La délégation des aides à la pierre est un dispositif récent. Un temps d'appropriation par les bénéficiaires est nécessaire pour une utilisation pleine et entière des compétences déléguées.*

*b) S'agissant des objectifs assignés dans le cadre des délégations :*

*Comme l'indique le rapport, la mise en œuvre des délégations de compétence s'est déroulée dans un contexte de meilleur ciblage des objectifs assignés à l'Anah, avec notamment une priorité à la production de logements à loyer maîtrisé dans le cadre du plan de cohésion sociale. L'Agence a donc repris ces objectifs dans les premières délégations et leurs avenants annuels.*

*A compter de 2009, notamment en raison du plan de relance, des objectifs pour les propriétaires occupants ont commencé à être généralisés dans ces conventions. Ces objectifs ne sont pas venus en substitution de ceux consacrés aux « propriétaires bailleurs » mais en complément.*

*Il semble difficile, dans ce contexte, d'imputer le bilan en « demi-teinte » de la délégation de compétence dans le parc privé au peu de lisibilité et au caractère mouvant des objectifs assignés individuellement aux délégataires par l'Anah. Les objectifs sont révisés et contractualisés annuellement avec chaque délégataire notamment en prenant en compte le niveau de réalisation des objectifs des années précédentes. C'est bien à ce niveau que doit être réalisé le bilan des délégations.*

*III – Autre point :*

*Les modes opératoires de l'Anah privilégieraient la commune. Si par la nature même de l'opération (traitement d'un quartier), l'opération programmée de type OPAH ne concerne le plus souvent qu'une seule commune, les programmes d'intérêt général (PIG), dont le développement a été très important ces dernières années (ils représentent plus de 40 % des actions en secteurs programmés), interviennent le plus souvent à des échelles intercommunales, voire départementales.*

*Plusieurs inexactitudes apparaissent dans l'encadré :*

*- les OPAH RU ne sont évidemment pas seules à pouvoir bénéficier d'aides complémentaires de la CAF, du département ou de la région : ceci est possible dans tout type d'opération programmée.*

- *Une possibilité d'extension de la liste de travaux subventionnables existe en délégation de compétence, elle n'est pas obligatoirement liée à l'OPAH (article R. 321-21-1 CCH).*

- *La durée de 9 ans d'engagement du propriétaire bailleur, mentionnée pour les PST, n'est pas spécifique à ce type de programme.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNION SOCIALE POUR  
L'HABITAT**

*L'Union Sociale pour l'Habitat (USH) partage entièrement les observations faites par la Cour et les chambres régionales des comptes dans leur rapport public sur les délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements en matière d'aides à la pierre. Elle confirme son appréciation positive sur l'expérience des délégations d'aides à la pierre, et souhaite que celle-ci se généralise, ce qui devrait améliorer, à son avis, les performances quantitatives des efforts de construction neuve et la cohérence territoriale des programmes.*

*Ses analyses et ses préoccupations rejoignent notamment celles de la Cour sur un certain nombre de points, qu'elle souhaite souligner tant les évolutions constatées depuis la fin de l'enquête lui paraissent inquiétantes à beaucoup d'égards.*

*1- Les difficultés de la programmation au niveau territorial*

*La Cour souligne à juste raison que de multiples outils de programmation et d'aménagement coexistent au niveau territorial, souvent établis à des niveaux divers de compétence et sans cohérence entre eux : schémas de cohérence territoriale, programmes locaux de l'habitat, plans départementaux de l'habitat, plans locaux d'urbanisme, opérations programmées d'habitat dans le domaine de la rénovation urbaine, zonages.*

*Elle relève que la délégation des aides a donc souvent, et heureusement, amené les délégataires à contractualiser leur programmation avec les diverses parties prenantes (autres collectivités ou groupements de collectivités, Etat, Caisse des Dépôts et Consignations, bailleurs sociaux), dans le domaine de la construction neuve comme dans celui de la rénovation du parc ancien ou de la maîtrise du foncier.*

*Elle met néanmoins en exergue le fait que les communes gardent le pouvoir ultime, qui est celui de l'établissement du PLU et de la délivrance du permis de construire, alors que le niveau intercommunal serait plus adapté à une programmation rationnelle sur un bassin d'habitat. Elle relève enfin que rares sont les cas où la réflexion s'étend jusqu'à la mise en cohérence de la politique du logement avec d'autres aspects de l'aménagement, comme la politique de l'urbanisme ou des transports, citant comme exemples anciens les schémas de cohérence territoriale du Nord Pas de Calais et de l'Alsace ou, plus récemment, les documents uniques d'urbanisme et d'habitat de la Communauté urbaine de Bordeaux ou de celle du Grand Nancy.*

*L'USH est favorable à la mise en place, prévue par la loi MOLLE, d'un système unique de suivi des plans locaux d'urbanisme et des programmes locaux de l'habitat, qui améliorera la dispersion actuelle des outils de programmation et apportera une cohérence entre diverses politiques qui se développent actuellement de manière trop éclatée (logement, urbanisme, transports). Mais elle estime qu'on ne pourra plus longtemps faire l'économie d'une réflexion d'aménagement du territoire au niveau régional, intégrant les politiques citées ci dessus à une prospective sur les pôles d'activités. Dans un schéma de ce type, le Comité Régional de l'Habitat inscrirait ses débats dans une problématique régionale d'ensemble, ce qui serait de nature à rehausser son rôle et son utilité.*

*S'agissant plus précisément de la programmation des constructions neuves, l'USH attire l'attention de la Cour sur le fait que les engagements qui avaient été pris de manière ambitieuse par les bailleurs, soit de manière contractuelle avec les collectivités ou groupements de collectivités, soit dans les CUS, ont été pris à revers cette année par une forte limitation des autorisations de construire par le biais d'une programmation nationale extrêmement restrictive. Les objectifs des CUS ont donc été revus à la baisse, les CUS elles mêmes n'ont été signées qu'avec de nombreuses réserves, et les Comités Régionaux de l'Habitat, purement consultatifs, se sont soldés par de nombreux votes négatifs ou absences de votes. L'USH ne peut que regretter que ces outils, qui devraient permettre la concertation et l'élaboration de politiques locales cohérentes sur le moyen terme, soient rendus inopérants par des décisions budgétaires annuelles brusques, là où la pluriannualité s'imposerait.*

*Il est à noter que cette pluriannualité a été, de manière évidente, un des facteurs de succès du plan de cohésion sociale, et explique, à côté des aides complémentaires allouées par les collectivités territoriales, le rythme élevé de construction neuve qui a été constaté ces dernières années.*

*A cet égard, autant il paraît important à l'USH que les organismes s'efforcent d'avoir un plan de patrimoine, autant il lui semble qu'ils ne peuvent s'engager dans une démarche de convention de patrimoine, ou d'ailleurs d'une CUS, que s'ils disposent d'une visibilité sur leurs plans de financement sauf à ce que leurs engagements ne soient qu'indicatifs.*

*Enfin, l'USH serait favorable à la généralisation à l'ensemble du territoire du mécanisme prévu par la loi sur le « Grand Paris » et consistant dans la fixation d'un objectif général de construction de logements accessibles, déclinés par les régions tous les trois ans sous la*

forme d'objectifs annuels dans des périmètres déterminés, et évalués annuellement par les CRH.

## *2- Les compétences des collectivités locales*

*L'USH partage le souci de la Cour selon lequel « la réforme des collectivités territoriales et de leurs modalités de financement tend à favoriser l'attentisme » dans l'extension des candidatures à la délégation des aides (p. 28).*

*Elle craint de plus que certaines collectivités n'estiment qu'elles n'ont plus compétence dans le domaine du logement, et ne se retirent du financement des aides qu'elles assumaient jusque là et dont la Cour reconnaît l'importance (p. 28) tant en termes de subventions qu'en termes de garanties.*

*L'USH rappelle que sa position en la matière est que le logement est principalement une compétence de l'Etat, qui y intervient par des aides budgétaires et fiscales importantes, mais que la production d logements sociaux et les programmes de renouvellement urbain, qui bénéficient d'aides importantes au niveau national, nécessitent également les concours des collectivités territoriales par leur nature même. Rien ne devrait donc s'opposer à des financements complémentaires et subsidiaires des collectivités locales concernées par un programme ou une convention, même en cas de financements croisés, alors que la rédaction de la loi laisse place à des interprétations contraires. Elle souhaite que cette ambiguïté dans l'interprétation des textes soit rapidement résolue.*

*3- L'effet « de ciseau » : hausse des coûts, baisse des ressources nationales et locales, prélèvement budgétaire sur les fonds propres*

### *a- la hausse des coûts de construction*

*L'USH partage les analyses de la Cour sur la hausse des coûts de construction, liée essentiellement à l'accumulation des normes (Haute Qualité Environnementale, Bâtiments Basse Consommation, normes générales d'adaptation aux handicapés...). Aucune de ces normes n'est contestable en elle-même ; mais leur effet cumulé provoque une hausse importante des coûts.*

### *b- la hausse du coût du foncier*

*Celle-ci s'ajoute au renchérissement du foncier dans toutes les zones tendues, sans que les politiques de réserves foncières ou de subventions menées localement ne parviennent à le compenser complètement. On retrouve ici*

*- la nécessité de mieux ordonner les compétences des collectivités territoriales et de promouvoir l'intercommunalité, une maîtrise foncière ne pouvant s'opérer de manière efficace que dans le cadre d'un bassin d'habitat*

*- l'importance qui s'attache à inscrire l'effort de maîtrise foncière dans le cadre de plans cohérents d'aménagement du territoire, ce qui fait au moins partiellement défaut dans plusieurs des exemples cités par la Cour (concurrence entre un établissement public foncier national et un établissement public foncier local, incohérence entre des PLU et des PLH, établissement de SCOT postérieurement à ceux de PLU ou de PLH...)*

*Il reste que les efforts, parfois couronnés de succès, de certaines collectivités territoriales ou de leurs groupements pour maîtriser la charge foncière mériteraient d'être mieux connus et mutualisés. A cet égard, l'USH souligne le rôle très positif joué par les établissements publics fonciers, là où ils existent. Il pourrait être envisagé de leur affecter quelques ressources nouvelles, notamment celles qui pourraient provenir d'un accroissement de la masse des pénalités issues de l'application de la loi SRU, mais aussi des ressources longues sous forme d'emprunt, ce qui existait dans le mécanisme FNAFU.*

*Ce point paraît d'autant plus important que les politiques publiques elles mêmes alimentent dans nombre de cas la captation par les détenteurs du foncier d'une rente indue, des dispositifs publics (classement en zone constructible, desserte en transports...) pouvant donner lieu à un enrichissement sans cause au détriment des autorités publiques qui les ont décidés.*

*Enfin, il est absolument nécessaire aux yeux de l'USH de modifier la fiscalité attachée au foncier, de manière telle que sa rétention soit au mieux pénalisée, au moins indifférente, mais non récompensée, comme c'est actuellement le cas par le biais de l'exonération au terme de dix ans de détention. C'est d'ailleurs la proposition qui est issue des groupes de travail réunis dans le cadre des réflexions menées par le Ministre sur l'urbanisme « de projet ».*

*c- les apports en fonds propres des organismes constructeurs croissent continuellement alors que leurs disponibilités se réduisent*

*Il demeure que les tensions financières observées par la Cour n'ont fait que s'accroître depuis la fin de son enquête. D'après les observations réalisées ces derniers temps, les apports en fonds propres des bailleurs sont désormais plus proches de 25 000 € par logement en zone tendue que des 13 000 € mentionnés dans le rapport.*

*En outre, un prélèvement budgétaire, essentiellement destiné à pallier l'insuffisance des crédits de paiement de l'ANRU, a été opéré par voie législative sur le « potentiel financier » des organismes en 2010. Les effets de cette ponction se feront sentir jusqu'en 2013. Ce mécanisme présente l'inconvénient de principe de diminuer les fonds propres des bailleurs au moment où ils doivent par ailleurs, comme on vient de le voir, allouer de plus en plus de fonds propres aux opérations de construction neuve, notamment en zone tendue. De surcroît, ses modalités peuvent apparaître contradictoires. Le « potentiel financier », qui constitue l'assiette de la taxe, comprend en effet, en moyenne glissante sur cinq ans, les sommes empruntées au titre du PSLA (sous réserve de la rédaction en cours du décret d'application), le produit des ventes (sauf l'année où la vente est réalisée), et les stocks fonciers constitués. Dans les trois cas, il s'agit de disponibilités financières constituées dans une intention de bonne gestion, et selon les indications du gouvernement. En outre, cette assiette est une moyenne glissante sur cinq ans, ce qui veut dire concrètement que les organismes peuvent être prélevés de richesses qu'ils ne détiennent plus. Enfin, le plafond du prélèvement, fixé à 8% des loyers, n'est susceptible d'être revu à la baisse qu'au vu de l'accroissement net du parc, les opérations de rénovation urbaine (qui n'emportent aucun accroissement du nombre de logements) n'étant pas prises en compte.*

*Il est difficile d'imaginer, comme la Cour le souligne d'ailleurs avant même l'institution de ce prélèvement, mais encore plus depuis lors, que l'effort de construction neuve pourra se maintenir à moyen terme si les organismes constructeurs sont affrontés tout à la fois à une hausse rapide de leurs coûts, à une baisse de leurs ressources gratuites ou de leurs garanties, à une obligation croissante d'allocation de fonds propres, et à une ponction parallèle sur leurs disponibilités financières.*

*A cet égard, l'USH ne peut que partager le souhait de la Cour de voir définir une politique prévisible et pérenne, seule à même de donner aux acteurs, que ceux ci soient d'ailleurs des bailleurs ou des collectivités territoriales, le cadre nécessaire à la programmation pluriannuelle de leurs projets.*

*d- les ressources des collectivités locales sont de plus en plus contraintes*

*Ce point est mentionné pour mémoire, mais il est d'une importance cruciale, car le succès du plan de cohésion sociale a été aussi dû à la mobilisation de financements très importants au niveau local, comme le souligne le rapport de la Cour.*

4- *L'insuffisante pénalisation des communes qui disposent de moins de 20% de logements sociaux.*

*L'USH partage les analyses de la Cour. Elle souhaite non seulement que le mécanisme fiscal soit corrigé, afin que la totalité des sommes prélevées sur les communes en cause soient affectées au logement social, mais surtout qu'une réflexion approfondie soit menée sur les autorités qui seraient chargées de cette affectation, en particulier si la commune n'appartient à aucun groupement, et sur les modalités de l'allocation optimale des sommes prélevées.*

*Elle souhaite naturellement, tout comme la Cour, que l'on distingue clairement dans le comptage des logements pris en référence pour l'application de la loi ceux qui relèvent des PLAI et des PLUS d'une part, et les PLS d'autre part.*

#### *5- La question de la région parisienne*

*L'USH attire l'attention de la Cour sur l'intérêt qui s'attacherait à ce que la situation qui prévaut dans l'ensemble de l'Ile de France fasse l'objet d'une étude spécifique, en raison des particularités de ce territoire où se concentrent des besoins très importants auxquels peine à faire face une offre souvent éclatée, insuffisamment structurée par des collectivités territoriales multiples, et gênée dans son développement par un renchérissement extrême des coûts du foncier et par l'urgence de multiples opérations de rénovation urbaine.*

#### *6- Moyens d'observation*

*L'USH regrette, comme la Cour, que l'Etat ne se soit pas doté d'outils permettant de suivre de manière opérationnelle les opérations lancées, et notamment de connaître, sur un exercice, le nombre des opérations faisant l'objet d'un ordre de service et des opérations réellement livrées.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES  
DEPARTEMENTS DE FRANCE**

*Vous avez bien voulu transmettre à l'Assemblée des départements de France le projet de rapport public thématique « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et départements » que la Cour des comptes devrait publier prochainement et je vous en remercie.*

*L'originalité du dispositif de la délégation, l'investissement des délégataires dans le soutien à la construction de logements sociaux, plus modeste certes mais en progression en matière d'habitat privé, l'irréversibilité du mouvement engagé, telles sont les conclusions qui se dégagent à la lecture de ce texte. En ce sens, elles nous semblent fidèles aux propos que l'ADF a tenus lors son audition du 6 juillet 2010.*

*A cet effet levier souligné par la Cour, s'ajoute le pragmatisme porteur d'Innovation dont les délégataires ont su faire preuve, dans un contexte marqué par l'érosion des financements et des moyens de l'Etat ainsi que par les changements d'orientation qui, au niveau national, ont marqué la politique du logement depuis 2005. Cela a suscité l'incompréhension et des interrogations chez les délégataires que votre rapport ne manque pas de souligner. Nous partageons donc également ces conclusions.*

*Ainsi, le projet de rapport évalue également les limites de la délégation : manque de visibilité à moyen terme pour les délégataires, subsidiarité pour les départements en fonction de la prise de délégation des EPCI, articulation parfois délicate entre délégataire et communes (compte tenu du partage de compétences en matière d'urbanisme et d'habitat), interrogations fortes liées à la loi portant réforme des collectivités territoriales avec, pour corollaire, à terme pour les conseils généraux l'atténuation de la capacité à agir et à cofinancer des Interventions et partant le devenir de la délégation.*

*En conséquence, les départements estiment que le temps est venu, en matière de délégation des aides à la pierre, d'aller plus loin, en conférant à ce dispositif des contours plus ambitieux, qui garantissent une meilleure articulation entre collectivités délégataires et grands opérateurs nationaux du logement (ANAH, ANRU...), et assurent une plus grande cohérence réglementaire en matière d'aménagement et d'urbanisme entre les différents échelons territoriaux, entre les délégataires et l'Etat.*

*Telles sont les principales remarques que l'ADF souhaitait porter à la connaissance de la Cour. A titre d'information, je joins à ce courrier la note interne de cadrage de l'ADF ayant servi de support à nos échanges avec la 5<sup>ème</sup> chambre à l'occasion d'une audition en juin dernier.*

*Le bilan provisoire qui peut être dressé sur l'implication des Conseils généraux dans les politiques de l'habitat comporte deux traits essentiels : implication accrue dans l'ensemble des dispositifs mis en place par le législateur mais aujourd'hui mis en cause par un contexte budgétaire devenu difficile et par une insuffisante articulation des politiques locales et nationales.*

*I - Un rôle et une implication grandissante depuis l'acte 2 de la décentralisation*

*Depuis la loi du 13 août 2004, le rôle de la collectivité départementale dans les politiques de l'habitat s'est incontestablement accru.*

*Telle est la principale conclusion de l'étude que l'ADF a réalisée avec l'ANIL sur les politiques du logement des départements depuis la loi « Libertés et responsabilités locales » (période 2005-2007). Ce travail montre l'implication toujours grandissante des départements dans cette politique.*

*Les principales conclusions de l'étude :*

*Depuis 2005, des dispositions législatives obligatoires en matière sociale et d'autres, de nature incitative, ont accru incontestablement la participation des Départements dans les politiques du logement : délégation des aides à la pierre (près de 30 départements), volet logement du Plan de Cohésion Sociale, obligation d'instaurer un Plan Départemental pour l'Habitat (PDH), Initiative et co-pilotage du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, transfert du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)...*

*Ce renforcement généralisé de l'engagement des départements dans les politiques du logement, est général mais varie bien entendu en fonction de la pression des marchés locaux et des spécificités départementales (ruralité, urbanité...).*

*Globalement, l'étude montre que le budget consacré au logement pour la période 2005-2007 s'élèverait, investissement et fonctionnement (FSL notamment) confondus, à un montant inscrit dans une fourchette allant de 1,2 à 1,5 milliard d'euros.*

*Enfin, l'étude souligne la forte diversification des domaines d'intervention des départements.*

*Si, sur la période 2001-2004, l'intervention des Conseils généraux se « limitait » au soutien au développement et à la réhabilitation du parc social et au soutien à la politique de la ville, on constate depuis un net développement des politiques foncières (création ou participation à des Etablissements Publics Fonciers), la mise en œuvre de dispositifs de soutien à l'accession sociale à la propriété, et la consolidation des domaines d'intervention « classiques » (financements accrus au titre du développement de l'offre locative sociale, politique de la ville, amélioration du parc privé, maintien à domicile PA-PH, aide aux travaux, économies d'énergie, développement durable...).*

## *II - Eléments de bilan de la délégation des aides à la pierre*

*Les spécialistes du domaine s'accordent pour dire que la politique du logement, dès lors qu'elle ne s'inscrit pas dans un mouvement « classique de décentralisation » (transfert pur et simple d'une nouvelle compétence), occupe une place tout à fait spécifique.*

*Deux éléments forts caractérisent cette situation : la nécessité d'articuler ces politiques de l'habitat avec d'autres politiques sectorielles, dans un contexte marqué, au niveau national, par le lancement de programmes nationaux pluriannuels (plan d'urgence, programme de rénovation urbaine, plan de cohésion sociale...).*

*La délégation des aides à la pierre, mise en œuvre dans le cadre de la loi du 13 août 2004, s'inscrit très directement dans cette problématique.*

*Quel rôle ont joué et jouent encore les départements dans ce dispositif ?*

*Les départements sont devenus des acteurs des politiques de l'habitat alors que pour bon nombre d'entre eux ce champ ne leur est pas familier. A la différence des EPCI, ils ne disposaient pas -et ne disposent aujourd'hui que partiellement d'outils de planification et de programmation analogues aux Plans Locaux de l'Habitat (PLH). De ce point de vue, le plan départemental de l'habitat (PDH) introduit par la loi d'Engagement national pour le logement n'est venu que partiellement combler cette lacune, en insistant sur l'objectif de mise en cohérence des différentes politiques de l'habitat menées dans le département et en différenciant les territoires couverts ou non par un programme local de l'habitat.*

*Ainsi, cinq ans après le lancement des premières délégations quelques constats peuvent être dressés :*

*1 - Un engouement certain des collectivités pour la délégation*

*Dans les premiers temps de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004, la plupart des acteurs et des observateurs des politiques locales de l'habitat s'accordaient à penser que les départements seraient peu nombreux à souhaiter s'engager dans la délégation des aides à la pierre et cela pour deux raisons :*

*- Une intervention subsidiaire laissée aux départements (et le rôle prioritaire laissé aux EPCI pour la prise de la délégation) ;*

*- des doutes sur la capacité des départements à assurer ces nouvelles responsabilités, alors que de nouvelles compétences considérables leurs était transmises par ailleurs (insertion, personnes âgées...).*

*Une typologie pourrait ainsi être dressée sur l'implication des départements selon trois niveaux bien distincts : en premier ceux qui, étant déjà bien engagés dans les politiques de l'habitat, ont profité de cette délégation à la pierre pour « s'outiller » et internaliser des équipes de gestion de cette délégation. Il s'agit plus particulièrement des départements les plus urbanisés. Ensuite, à un second niveau, il y a ceux qui se sont emparés de la délégation comme un acte politique, mais qui, faute de moyens suffisants pour exercer pleinement cette délégation, en ont confié la délégation administrative aux DDE. Peuvent se classer dans cette catégorie, les départements moins denses, plutôt ruraux. Enfin, troisième catégorie, les départements strictement ruraux qui n'ont tout simplement pas pris la délégation parce qu'ils doivent déjà faire face, avec leurs moyens actuels, à d'importants transferts de compétences dans un contexte budgétaire contraint.*

*2 - Un engouement toutefois sujet à de fortes interrogations*

*La marge de manœuvre réduite laissée aux collectivités délégataires face aux politiques de l'Etat (volet logement du plan de cohésion sociale, programme de rénovation urbaine...), ces dernières portant de fortes injonctions et interférant fortement avec les enjeux et programmes qui émanent des territoires.*

*Force est de constater, que ce soit en termes de production de logement social que d'amélioration du parc privé, qu'un fort décalage existe entre les objectifs initialement fixés dans les conventions de délégation des aides à la pierre et les réalisations effectives. Cela pose la question de la difficile coexistence entre une logique descendante prenant somme toute peu en compte la dimension territoriale et locale des politiques et l'élaboration de documents d'observation et de diagnostic*

*(PLH, PDH) qui s'inscrivent davantage dans une logique de concertation ascendante.*

*Au moment où l'ANAH se recentre sur de nouvelles priorités et réforme son régime des aides, cette question prend un relief tout particulier.*

*Las but not least, le contexte budgétaire difficile que connaissent aujourd'hui les départements réduisent et réduiront dans les années à venir leur marge de manœuvre et partant l'effet de levier financier recherché par la délégation (même s'il a relativement bien fonctionné jusqu'à présent).*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES  
COMMUNAUTES DE FRANCE**

*Ainsi que l'AdCF l'a rappelé à plusieurs reprises, la question du logement est au cœur des préoccupations des élus locaux en prise directe avec les attentes de leurs habitants et pour lesquels le logement constitue le premier poste de dépense. La pénurie de l'offre et le décalage croissant entre le coût pour se loger qui a fortement progressé au cours des dernières années et les capacités contributives des habitants donne lieu sur certains territoires à des situations de tensions qui interpellent fortement les élus locaux.*

*C'est à ce titre, notamment que de nombreuses collectivités se sont engagées dans le dispositif de la délégation des aides à la pierre. Au premier janvier 2011, on compte 108 délégataires, dont 79 communautés urbaines ou d'agglomération délégataires des aides à la pierre, soit 45 % des communautés concernées et 29 % des départements.*

*L'AdCF se félicite que la Cour des comptes, après les travaux du conseil d'Etat (qui portaient plus globalement sur l'articulation entre compétence nationale et compétences locales dans le domaine de l'habitat et du droit au logement), entreprenne une évaluation du dispositif de la délégation des aides à la pierre dont elle dresse un bilan très positif.*

*Le rapport de la Cour témoigne du fait que les collectivités délégataires ont su se saisir de ce dispositif original pour mettre en œuvre ou développer des politiques locales de l'habitat en mesure d'apporter des réponses efficaces à la crise du logement et se positionner comme des acteurs désormais incontournables des politiques de l'habitat.*

*Les conclusions de la Cour sont très encourageantes et ouvrent la voie pour aller au-delà de la délégation des aides à la pierre, expérimentation fondée sur le volontariat, et donner de plus amples responsabilités aux communautés en matière d'aménagement et de logement.*

*Le rapport balaye sur la base d'une analyse approfondie et étayée par de nombreux exemples locaux, les différents thèmes de la délégation mettant en lumière les points forts de ce dispositif. L'AdCF retrouve dans cette analyse de nombreux points communs avec ses propres observations :*

- le constat d'une forte augmentation du nombre de logements financés pour la période 2005-2009 sous la double impulsion de la signature d'une délégation par les communautés et du plan de cohésion sociale (objectif de production de 500 000 logements pour le Plan de cohésion sociale, + 91 000 logements dans le cadre du DALO, + 100 000 logements à partir de 2008 liés au plan de relance) : sur un total de 691 000 logements financés pour la période 2005-2009, plus de la moitié l'ont été dans le cadre d'une délégation ;

- l'effet de levier de la délégation sur la structuration des politiques locales et l'accélération de la production de logements dans un contexte de crise, comme l'atteste le succès du plan de relance. La Cour observe que cet effet levier est notamment important en matière d'effort financier consenti par les délégataires ;

- la délégation est devenue, pour de nombreuses communautés, un outil de gouvernance de la politique communautaire en matière d'habitat, leur donnant l'occasion de se placer au « centre du jeu » en construisant ou en consolidant des partenariats avec les acteurs locaux et notamment les bailleurs sociaux : pilotage amont de la programmation, intervention sur le choix des programmes, des partenariats, des localisations en concertation avec les communes... La Cour voit, dans les nouvelles coopérations entre acteurs locaux portées par les délégataires, un « palliatif à l'enchevêtrement des compétences et des relations parfois complexes avec les opérateurs de l'habitat ».

- la délégation a également conduit les communautés à s'investir dans tous les champs des politiques locales de l'habitat y compris là où elles étaient peu présentes. C'est notamment le cas des opérations concernant le parc privé ou le système d'aide plus complexe et les bénéficiaires plus nombreux imposent de disposer d'une ingénierie adaptée. C'est aussi le cas du volet social que de nombreuses communautés commencent à explorer.

L'AdCF exprime, par ailleurs, sa satisfaction de constater que les conclusions de la Cour plébiscitent fortement l'intercommunalité, identifiée comme « autorité fédératrice » et reconnue comme l'échelle pertinente de définition, de pilotage et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. La loi de réforme des collectivités territoriales adoptée en 16 décembre 2010 qui a pour objectif une couverture complète de la carte intercommunale (à l'exception de la première couronne francilienne) et l'amélioration des périmètres intercommunaux devraient conforter cette légitimité.

Toutefois, si la Cour considère que la délégation constitue un engagement irréversible (à ce jour aucune communauté ne s'est retirée de la délégation), elle note des « difficultés persistantes » et relève des signes inquiétants de fragilisation du dispositif qui doivent conduire à s'interroger sur les conditions de sa généralisation. L'AdCF se félicite de constater que les observations et recommandations formulées par la Cour rejoignent pleinement les positions que l'AdCF a exposées à plusieurs reprises<sup>79</sup>.

Trois thèmes de préoccupation, soulignés par la Cour, méritent d'être relevés :

L'accès aux ressources foncières :

L'absence de ressources foncières facilement disponibles, en particulier dans les zones où le marché de l'immobilier connaît de fortes tensions, est un frein réel à la production de logements. La cherté du foncier qui se répercute sur les coûts de sortie d'une opération constitue un second obstacle. La Cour observe que le partage parfois difficile entre le niveau communal et intercommunal des compétences en matière de programmation, d'aménagement foncier, de droit des sols et d'urbanisme, est directement concerné.

Si la Cour se félicite des nombreuses « initiatives locales novatrices » mises en œuvre par les communautés pour contourner cette difficulté (contrat de territorialisation du PLH, constitution de fonds d'intervention foncière, utilisation des outils de mobilisation du foncier mis en place par la loi ENL : emplacements réservés et secteurs de mixité sociale, outils de péréquation foncière entre promoteurs et bailleurs, recours à un établissement public foncier...), l'AdCF observe que la maîtrise directe du foncier reste néanmoins un véritable facteur de progrès. C'est dans cet esprit qu'elle s'est prononcée en faveur des PLU intercommunaux.

Le système de financement

Concernant le volet financier de la délégation, la Cour confirme la forte implication des communautés dans ce domaine. Elle relève en effet un apport significatif par les délégataires en complément de l'effort

---

<sup>79</sup> Plateforme commune AdCF/ ACUF en faveur du logement, septembre 2007.

Note pour les travaux du CNH Conseil National de l'Habitat, Groupe de travail « territorialisation des politiques de l'habitat », Contribution de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), Novembre 2008.

Réponse questionnaire de la Cour des comptes support de l'audit du 14 septembre 2010.

*financier de l'Etat, voir en substitution du fait du retrait progressif de ce dernier en matière d'aides directes. L'AdCF a alerté à plusieurs reprises sur ce point dénonçant d'une part la fragilisation du système de financement du logement social en particulier (baisse des aides directes de l'Etat, la subvention unitaire passant de 5 000 euros à 1 500 euros par logement en moyenne pour un logement PLUS, ponction sur les ressources du 1 % autoritairement affectées au financement des agences de l'Etat : l'Anru et l'Anah...) et d'autre part la multiplication de mécanismes fiscaux d'incitation à l'investissement locatif (Robien, Scellier...) encadrés principalement par le Ministère des finances au détriment des outils de pilotage local.*

*L'AdCF regrette le déséquilibre croissant entre les aides publiques ayant vocation à être pilotées au niveau local et les aides fiscales relevant de politiques nationales pilotées par des logiques macroéconomiques, aveugles des politiques locales. Au cours des trois dernières années le poids des aides publiques directes donnant lieu à des décisions explicitement localisées a été divisé par deux, tandis que les aides non contingentées (aides à l'accession à la propriété, aides fiscales à l'investissement locatif, réduction de TVA pour les travaux d'amélioration des propriétaires occupants) connaissent une progression vigoureuse.*

*Une étude récente de l'AdCF menée sur un large échantillon de communautés<sup>80</sup> (décembre 2010) réalisée conjointement avec l'ANIL montre la forte montée en puissance des aides financières apportées par les communautés et leur effet multiplicateur.*

*Sur l'ensemble de la période étudiée, 2005-2009, les communautés déclarent avoir consacré en moyenne annuelle 13,6 euros/habitant pour leurs actions dans le domaine de l'habitat, avec des variations d'une forte amplitude selon les réalités locales et les capacités de financement des communautés. La différence entre délégataires et non délégataires est également très marquée, les premiers ayant atteint un niveau moyen d'implication financière de 14,4 euros/hab. contre 6,6 euros/hab. pour les non délégataires.*

*L'enquête révèle en particulier l'importance de la progression des aides financières apportées par les communautés. Au cours de la période allant de 2005 (premier démarrage des conventions de délégation) à 2009, les aides des communautés ont, en moyenne, été multipliées par*

---

<sup>80</sup> Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi Libertés et responsabilités locales. Forme d'intervention et budget. ANIL / AdCF, décembre 2011.

3,5. D'une moyenne de 5 euros/habitant sur l'échantillon enquêté en 2005, première année de lancement du dispositif de la délégation des aides à la pierre, on est passé à un apport financier compris dans une fourchette de 20 euros/habitant à 30 euros/habitant si l'on fait la distinction entre les communautés d'agglomération (bas de la fourchette) et les communautés urbaines (haut de la fourchette). Pour certaines communautés, la question de la pérennisation de cet engagement dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, mérite d'être posée.

Si l'on focalise l'analyse de l'apport financier des communautés sur l'année 2008, soit la troisième ou la quatrième année d'engagement pour les communautés dans la délégation des aides à la pierre et dernier compte administratif pris en compte dans l'enquête, ce qui permet d'avoir une mesure plus réelle de l'engagement financier actuel, l'apport financier moyen est de 26 euros/habitant.

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

L'AdCF observe par ailleurs que parallèlement à la dégradation des conditions de financement des délégations, les budgets de collectivités ont été soumis à d'importantes contraintes financières, sans tenir compte la réforme fiscale qui a profondément bouleversé l'équilibre financier de certaines grandes agglomérations.

#### Articulation entre les responsabilités de l'Etat et celles des collectivités

La Cour préconise dans ses conclusions comme piste d'évolution possible, « la généralisation du système de la délégation aux intercommunalités, véritables autorités locales organisatrices de l'habitat ».

Si l'AdCF est favorable à ce que soit franchit, pour les communautés qui le souhaitent, une étape supplémentaire en matière de décentralisation des politiques du logement, elle tient à souligner que la mise en responsabilité des communautés en matière d'habitat, ne doit pas signifier pour l'Etat un abandon de ses prérogatives. L'Etat doit rester

*garant de l'intérêt national et du maintien des grands équilibres et de la solidarité entre territoires.*

*Un axe de progrès majeur des politiques de l'habitat réside dans la définition claire des rôles respectifs de l'échelon local et de l'échelon national. A partir de cette trame, des engagements contractuels pourraient être négociés, sur des périodes longues, six ans par exemple, favorisant la stabilité, avec les collectivités désireuses de s'engager en matière de logement.*

*Ainsi, l'intercommunalité pourrait être le pivot, le « chef de file » pour un certain nombre de domaines comme le logement, le développement économique, les transports... de politiques contractuelles territorialisées. Les communautés pourraient être conduites à jouer un rôle d'interface local avec les grandes agences nationales de moyens (ANRU, ADEME, AFITF pour les transports urbains, agences de l'eau, ACSE...).*

*Actuellement, l'AdCF considère que les conditions ne sont pas encore réunies pour une décentralisation complète aux communautés, en matière de logement.*

*Les recommandations de la Cour vont dans ce sens et mettent en avant les points d'amélioration constituant un préalable à la généralisation de la délégation :*

*Une meilleure définition des compétences respectives en matière d'habitat et d'urbanisme entre les différents niveaux d'administration. L'AdCF considère toutefois que les collectivités partenaires des communautés (départements et régions), sont des soutiens indispensables du tour de table financier. Leur rôle sous couvert de simplification du paysage institutionnel, tel que le prévoit la loi de réforme territoriale adoptée en 16 décembre 2010, ne doit pas être minoré ;*

*Une meilleure coordination entre les politiques d'initiative locale et les politiques d'initiative nationale. A ce titre, les travaux conduits dans le cadre de l'ANRU doivent être mieux corrélés avec les politiques conduites au niveau intercommunal.*

*Un meilleur suivi de la mise en œuvre des politiques tant au niveau local qu'au niveau national permettrait de mieux associer les collectivités au processus de décision. L'AdCF note que l'observation et l'expertise qui l'accompagnent sont des fonctions essentielles pour une bonne appropriation des politiques locales, quel que soit le domaine sectoriel.*

*En matière d'habitat, la Cour constate, avec raison, que le dispositif actuel de suivi des délégations ne permet pas d'évaluer les résultats de la mobilisation des délégataires, dans la mesure où seuls les*

*logements financés sont recensés mais non les logements réellement livrés. Il n'est pas non plus un support efficace à la négociation en amont avec les services de l'Etat pour la définition des objectifs.*

*L'AdCF constate que la contractualisation servant de support aux délégations présente un caractère souvent fictif, compte tenu du changement permanent des règles du jeu et de l'absence de visibilité à des engagements de l'Etat sur l long terme;*

*L'AdCF souscrit à la proposition de la Cour de créer un fonds d'intervention foncier qui serait obligatoirement abondé par les communes ne respectant pas le quota de 20 % de logements sociaux. A ce titre, il pourrait être décidé par chaque communauté de choisir d'inclure ou non les logements PLS dans la comptabilisation des 20 %, ou de moduler le pourcentage à atteindre.*

*En conclusion, l'AdCF espère que le rapport de la Cour permettra de faire progresser ce dispositif inédit et de l'engager dans la voie d'une plus grande territorialisation : meilleure maîtrise du foncier, possibilité de modulation des aides en fonction des marchés locaux de l'habitat, amélioration de l'articulation entre politique nationale et stratégies locales en matière d'habitat, rééquilibrage des rapports de négociation avec l'Etat, renforcement des logiques de contractualisation prenant en compte la diversité des situations locales et s'appuyant sur l'intercommunalité comme chef de file des politiques locales de l'habitat.*

*L'AdCF exprime le regret que la situation très spécifique de l'Ile-de-France n'ait pas fait l'objet d'un développement particulier dans les travaux de la Cour, à l'exception de l'analyse de la délégation prise par le conseil général de Paris.*

***REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE  
FRANCE***

*Destinataire du projet d'observations de la Cour, le président de  
l'association des maires de France, ne lui a pas adressé de réponse.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU BAS-RHIN**

*Comme vous le savez, le Conseil Général du Bas-Rhin est délégataire des aides à la pierre de l'Etat et de l'ANAH depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Sa gestion a fait l'objet d'un contrôle de la chambre régionale des comptes d'Alsace de septembre 2008 à début 2010. Le rapport définitif a été présenté en réunion plénière du Conseil Général en septembre 2010.*

*La Chambre régionale des comptes a ainsi signalé la qualité des interventions du Département ainsi que la pertinence de ses choix stratégiques, opérationnels et partenariaux permettant de démultiplier la production de logements aidés et d'adapter aux contextes locaux les politiques nationales de l'habitat, qui ont évolué à plusieurs reprises pendant ces 5 dernières années.*

*Le logement reste cependant une préoccupation majeure pour les Bas-Rhinois. Leurs besoins ont été pris en compte dans le cadre du plan départemental de l'habitat (PDH) qui constitue aujourd'hui le fil rouge de l'intervention du Département dans le domaine de l'habitat. Le PDH fixe à l'échelle des schémas de cohérence territoriale (SCoT) les objectifs quantitatifs et qualitatifs que l'ensemble des partenaires (intercommunalités, SCoTs, Département et Région) se sont donnés.*

*Grâce à la délégation des aides à la pierre de l'Etat et de l'ANAH, le Département a ainsi installé puis conforté son rôle de chef de file des politiques de l'habitat à l'échelle départementale. La possibilité de moduler les règles nationales, un PDH constituant une ligne directrice ferme ainsi qu'une politique particulièrement volontariste ont permis au Bas-Rhin de mieux répondre aux besoins en logement de ses habitants. Cette position est sans doute originale à l'échelle nationale mais ce constat a conduit le Conseil Général à solliciter le Préfet pour la reconduction de la délégation des aides à la pierre à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain.*

*Cette action concerne les organismes du pôle départemental de l'aménagement et de l'habitat, c'est-à-dire les organismes proches du Département (OPUS 67, SIBAR, LSH). Pour les autres organismes HLM, les échanges s'établissent trimestriellement au niveau technique.*

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ETABLISSEMENT  
PUBLIC FONCIER DU BAS-RHIN**

*L'EPF du Bas-Rhin a été créé à l'initiative du Conseil Général du Bas-Rhin en décembre 2007. Outil spécialisé disposant d'une structure autonome et de moyens propres, l'EPF a vocation à accompagner les collectivités et EPCI dans le domaine du foncier et de l'immobilier : information, conseil, expertise ou ingénierie foncière mais également acquisition et portage de réserves foncières.*

*Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'EPF du Bas-Rhin couvre 252 communes pour une population de 345 401 habitants, soit près de la moitié des communes du département : sont membres le Conseil Général du Bas-Rhin, 126 communes et 7 EPCI (regroupant 126 communes). De nouveaux EPCI et communes viennent régulièrement adhérer à l'EPF du Bas-Rhin.*

*Une réponse opérationnelle à la difficile appréhension du foncier*

*La maîtrise du foncier et son anticipation apparaissent comme un véritable enjeu d'aménagement du territoire. Sans être maître d'ouvrage des projets d'aménagement, l'EPF est préparateur foncier au service de ses collectivités membres.*

*Quelle que soit l'échelle (régionale, départementale, SCOTS, intercommunalités ou communes), l'enjeu foncier est omniprésent et l'EPF apporte son aide pour réguler les prix du foncier, avoir une gestion économe de l'espace, porter des réflexions globales sur les priorités d'aménagement et de développement des territoires, accompagner ou mettre en place des politiques foncières, éclairer l'élaboration ou les modifications des documents d'urbanisme voire aider à des aménagements opérationnels.*

*Les activités de tout EPF s'exercent dans le cadre d'un programme quinquennal appelé Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI), cadre de référence commun et partagé qui énonce des axes prioritaires d'intervention.*

*Dans le département du Bas-Rhin, on observe une très forte pression foncière et la tendance vers la cherté des prix se généralise à l'ensemble du territoire. Les terrains dont la vocation est la maison individuelle sont parmi les plus chers en France : 71 200 € en moyenne pour un terrain en 2006 contre 60 000 € pour la moyenne française.*

*Plus précisément, l'évolution des terrains à bâtir dans l'ensemble du Bas-Rhin pour la construction de maisons individuelles a augmenté,*

entre 1996 et 2006, de 50 % en lotissement ou ZAC (10 600 € par are en 2006), et de 75 % environ hors lotissement (8 900 € par are en 2006).

Parallèlement, le coût du foncier concernant les logements aidés présente une part de plus en plus importante du coût du logement. En PLUS, PLAI et PLS neuf, on retrouve un coût du foncier de l'ordre de 20 000 à 30 000 € par logement. En PLUS neuf, le foncier représente ainsi 15 à 22 % du coût de revient de l'opération.

Les conséquences directes de cette pression foncière sont multiples :

- la part de la charge foncière dans le prix de vente des maisons est importante : environ 30 % en 2006 (contre 25 % en 1996) ;

- le coût des logements est élevé : par exemple le prix moyen d'une maison individuelle, terrain compris, est d'environ 253 518 € TTC en 2006, parmi les plus chers de France (moyenne nationale de 192 724 € TTC) ;

- le coût du foncier est un frein à la construction de logements sociaux, pourtant accessibles à environ 60 % de la population départementale.

La situation actuelle a conduit à une prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre des politiques foncières adaptées et de mobiliser des moyens et des outils permettant leur réalisation.

Toutefois la plupart des collectivités locales n'ont pas la taille suffisante pour disposer d'un service foncier permanent et se doter ainsi d'une ingénierie juridique, administrative et financière spécifique, apte à fournir aux élus les moyens nécessaires à la définition d'une stratégie.

Deux grands enjeux à l'échelle départementale peuvent être mis en exergue en matière de logements :

- A court terme, quels sont les moyens d'action sur le foncier pour une production suffisante de logements à des prix diversifiés ?

- A plus long terme, comment freiner l'évolution croissante du poids de la charge foncière dans le prix final de sortie des logements ?

Par son apparente rareté (mais réelle rétention) et son coût élevé, le foncier est devenu un enjeu crucial pour l'ensemble des collectivités du département, notamment dans le domaine de l'habitat.

*L'habitat pour au moins 40 % de la capacité budgétaire de l'EPF*

*L'EPF soutient de façon prioritaire la politique de l'habitat en mobilisant le foncier et en maîtrisant le coût.*

*La problématique de « cohésion sociale » ou encore celle de « mixité sociale » correspondent en particulier à la question de l'habitat. Trois principaux enjeux englobent cet axe prioritaire :*

*- La production de logements aidés sur l'ensemble du département : il s'agit par exemple de favoriser les programmes d'habitation intégrant du logement aidé, logement conventionné ou l'accession sociale à la propriété.*

*- La diversité des produits et la mixité des opérations : PLS/ PLUS, locatif/accession, un parc locatif privé abordable, etc.*

*- La lutte contre l'étalement urbain notamment par un effort de densification : la réalisation d'opérations dans les « dents creuses », la recomposition de secteurs, la réhabilitation du patrimoine bâti existant ou encore la requalification des friches économiques.*

*Un des principaux objectifs en matière de logement est de permettre l'accès à un logement pour tous et faciliter le parcours résidentiel des familles.*

*Produire du foncier à coûts maîtrisés en faveur du logement*

*La création de logements pour tous et partout est une priorité partagée par les collectivités à l'échelle départementale.*

*Dans le cadre de sa délégation des aides à la pierre, le Conseil Général a réalisé - en lien avec l'Etat - un ambitieux Plan Départemental de l'Habitat (PDH 2010-2015) pour lequel il a initié une démarche participative territoriale qui a mobilisé et mis en réseau l'ensemble des acteurs de l'habitat.*

*L'EPF a été associé aux différentes phases de son élaboration (diagnostic, document d'orientations) et reste fortement mobilisé dans sa mise en œuvre. Assises départementales de l'Habitat, ateliers territoriaux à l'échelle des SCOTS, club Habitat, Observatoire de l'Habitat, appel à projets « Quartier+ »<sup>81</sup>,... autant d'illustrations dans lesquelles l'EPF du Bas-Rhin trouve toute sa place comme acteur levant l'obstacle du foncier.*

*Dès sa création, l'EPF accompagne cette politique volontariste de production de logements, diversifiés et de qualité, en affectant au minimum 40 % de l'enveloppe de son fonds d'intervention sur cet axe*

---

<sup>81</sup> Appel à projets « Quartier + » du Conseil Général du Bas-Rhin : projets innovants d'extension urbaine ou de renouvellement urbain, en recherchant le développement d'une offre en logements accessibles dans une démarche d'aménagement du territoire.

*prioritaire. En pratique, près de 60 % des dossiers examinés et retenus par l'EPF touchent au logement.*

*Travailler en faveur du logement permet également à l'EPF de poser des questions sur la 'fabrication de la ville' :*

*- le bâti : typologie d'habitat, patrimoine, énergie, friches ou fonciers dégradés,...*

*- le cadre et la qualité de vie,*

*- le fonctionnement urbain: lieux ou pôles d'emploi, accessibilité & desserte, circulation & stationnement, espaces et équipements publics,...*

*- ainsi que l'urbanisation : dents creuses, étalement urbain, périurbanisation, densification ou intensification,...*

*D'ores et déjà, l'EPF accompagne depuis deux ans 26 opérations de logement représentant 7,3 M€ d'acquisition foncière sur l'ensemble du territoire départemental, que ce soit dans le tissu urbain existant ou dans des opérations de développement urbain maîtrisé.*

*S'inscrire dans une logique partenariale avec des objectifs partagés*

*Pour ce faire, l'EPF travaille en étroite collaboration avec le GIE Viabitat<sup>82</sup>, les opérateurs et les organismes financeurs du logement social qui le composent, mais également les collectivités, l'Etat et les autres opérateurs fonciers/immobiliers du Bas-Rhin.*

*L'objectif principal de VIABITAT 67 est de favoriser la production, le développement et l'adaptation de logements aidés ou en accession par ses membres au service d'une politique volontariste du conseil général du Bas-Rhin pour répondre aux besoins et enjeux du territoire en lien avec le Plan départemental de l'Habitat, qui fixe des objectifs quantitatifs et*

---

<sup>82</sup> Créé fin 2007 à l'initiative du Conseil Général du BAS-RHIN, le GIE VIABITAT 67 est un outil du Pôle Départemental de l'Aménagement et de l'Habitat formé par :

- un OPH (l'OPUS 67) ;

- une SEM (la SIBAR) ;

- un promoteur lotisseur (le groupe PROCIVIS) ;

- deux SA HLM : la Strasbourgeoise Habitat et Nouveau Logis de l'Est/groupe SNI-CDC.

Cette organisation en groupement d'intérêt économique permet :

- de faire fonctionner en synergie des organismes très différents mais qui par la mutualisation de leurs expériences et leurs compétences permettent de répondre à des attentes diversifiées et de concevoir et mettre en œuvre des produits habitat et/ou des opérations d'aménagements adaptés aux besoins des territoires et des populations ;

- de couvrir l'ensemble du territoire départemental. Le GIE est le deuxième bailleur de la CUS et son patrimoine cumulé représente plus du 1/3 du parc social bas-rhinois.

qualitatifs de production par territoires de SCOT (existants ou en projets).

A titre d'illustrations, nous pouvons mentionner quelques projets, où l'EPF du Bas-Rhin est intervenu ou intervient significativement dans le processus d'acquisition foncière :

- *Monswiller*: réalisation d'une résidence sénior sous maîtrise d'ouvrage OPUS, 1<sup>ère</sup> MARPA du département, à l'entrée de la commune, avec 25 logements adaptés ;

- *Woerth*: réhabilitation d'un îlot de maisons en plein cœur du bourg-centre, en vue d'y créer une résidence 'TIC & Santé' sur 765 m<sup>2</sup> (13 logements T2 et T3), d'autres logements adaptés sur 1600 m<sup>2</sup> ainsi qu'une galerie commerciale ;

- *Zehnacker*: acquisition d'un corps de ferme à l'abandon (par voie d'expropriation), démolition par la commune et réalisation d'un programme OPUS de 8-10 logements locatifs ainsi que des logements en accession sociale à la propriété ;

- *Donnenheim* : sur terrain de 2 ha, construction d'une école élémentaire intercommunale (RPI) couplée avec lotissement PROCIVIS de 18 à 20 logements aidés d'accession à la propriété (dispositif PSLA) ;

- *Duppigheim*: opération ambitieuse d'urbanisation sous label « Quartier + » du Conseil Général du Bas-Rhin, avec création de 100 logements dans une dent creuse de 2,5 ha à proximité immédiate du vieux village et d'une école ;

- *Eschbach* : rachat d'un corps de ferme dans le tissu bâti existant afin de permettre un aménagement global en créant 15 logements aidés, 400 m<sup>2</sup> d'espaces commerciaux et une voirie de liaison entre deux rues ;

- *Limersheim*: rachat d'un corps de ferme sur près de 30 ares pour une opération OPUS (à confirmer) de 14 à 16 logements aidés ;

- *Saverne* : sur une ancienne friche commerciale, construction d'une résidence junior (39 logements flexibles avec services/équipements mutualisés) couplée au repositionnement de l'auberge de jeunesse (100 places).

#### *Eléments de conclusion*

Sans être délégataire des aides à la pierre, ni même opérateur du logement social (bureau d'études, aménageur ou constructeur), l'EPF du Bas-Rhin est pour autant un acteur dans une chaîne d'opérateurs qui œuvre à la production du logement aidé. Sur demande de collectivités, il acquiert du foncier ou de l'immobilier qu'il porte puis peut revendre

*directement aux bailleurs sociaux. Dans le cadre du partenariat privilégié qu'il entretient dès sa création avec le Conseil Général du Bas-Rhin, l'EPF du Bas-Rhin apporte ainsi sa contribution dans la nécessaire production de foncier au service des politiques publiques de création du logement aidé.*

---

***REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA  
DORDOGNE***

*Une lecture attentive de ce projet de rapport n'appelle de ma part  
aucune observation particulière.*

---

**REPONSE DE LA PRESIDENTE DE LA COMMUNAUTE DE PAU  
PYRENEES**

*Concernant le rapport qui a été transmis à la CAPP par courrier du 8 avril 2011, il nous semble que les éléments qui concernent la Communauté d'Agglomération ne tiennent pas compte du bilan final réalisé sur les 6 ans de la délégation des aides à la pierre, mais plutôt du bilan qui a été réalisé à mi-parcours de la délégation, en 2008.*

*Hormis le chiffre porté sur le nombre de logements indignes/indécents, ces informations ne sont pas caduques. Elles pourraient toutefois être actualisées au vu des bilans de la délégation et du PLH que je vous transmets en pièce jointe.*

---

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'OFFICE PUBLIC  
D'HABITAT DORDOGNE HABITAT**

*Vous m'avez transmis le rapport public thématique intitulé "Les aides à la pierre" et faisant référence au département de la Dordogne pour sa délégation.*

*Après analyse et en accord avec Monsieur le Président de l'Office, je porte à votre connaissance les observations ci-après :*

*➤ HORIZON HABITAT n'a pas été associé à la détermination des objectifs de production pour la période de la délégation pas plus que les autres bailleurs (6 organismes intervenant sur le département) : ces objectifs ont été négociés entre les services de l'Etat et du Conseil Général.*

*➤ Jugés ambitieux dans le contexte local contraint par l'absence de réserve foncière, ces objectifs s'inscrivaient dans le plan de cohésion sociale de l'Etat et le département, pour les accompagner, a pris des engagements financiers importants dont en particulier, une aide à la création de logements nouveaux à hauteur de 5 000 € par logement dans le but d'alimenter la dynamique engagée par la prise de délégation d'aides à la pierre. C'est dans ce contexte que l'objectif de 200 logements en moyenne a été affiché et le Conseil d'Administration d'HORIZON HABITAT s'est engagé à accompagner cette politique, certes ambitieuse.*

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE  
BREST METROPOLE OCEANE**

*Le 8 avril, vous m'avez transmis le rapport public thématique de la Cour des comptes sur les aides à la pierre au regard de l'expérience des délégations de l'Etat aux départements et intercommunalités, dont celle de Brest métropole océane.*

*La Communauté urbaine confirme les informations qui la concernent contenues dans ce rapport, s'agissant des aides qu'elle apporte à la réhabilitation du parc locatif social comme au financement de la surcharge foncière des opérations de construction neuve HLM.*

*Elle confirme également la référence à l'antériorité de la politique foncière sur notre agglomération, ainsi que le maintien d'un effort budgétaire annuel conséquent pour maintenir à un niveau satisfaisant une réserve d'offre immobilière et foncière.*

*Sur la question des outils de pilotage des aides au parc privé, la Chambre régionale avait, dans son rapport de 2009, noté la difficulté pour Brest métropole océane, délégataire, dans un système à guichet ouvert, de répondre parfaitement aux objectifs assignés, sauf pour elle à pratiquer une certaine fongibilité des dotations déléguées.*

*Cette situation, relayée dans le rapport de la Cour, s'expliquait alors et en grande partie par une certaine inadaptation des outils et procédures, qui s'imposaient alors à tous, et que des ajustements successifs sont venus corriger depuis.*

*Nous avons également fait évoluer notre programme d'action territorial pour une meilleure priorisation des aides. C'est pourquoi, et même si des améliorations restent encore à venir, la situation est aujourd'hui bien plus favorable s'agissant de notre capacité à assurer une meilleure programmation des aides financières à l'habitat privé.*

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE  
D'AGGLOMERATION DE SAINT-BRIEUC**

*Vous évoquez, les relations entre les intercommunalités et leurs communes membres.*

*Vous évoquez les objectifs de construction ambitieux, et notamment, « une déconnexion entre les objectifs de la délégation et les capacités des délégataires, analysée au travers de leurs programmes locaux de l'habitat ». Le terme déconnexion ne me semble pas vraiment pertinent ; il s'agit plutôt d'un certain décalage, dû notamment aux négociations et aux demandes des services de l'Etat. Et la comparaison entre les chiffres du PLH et les chiffres de la délégation n'a pas lieu d'être puisque la délégation intègre des chiffres sur des domaines non intégrés par le PLH, puisque ne demandant pas de financement (ex : PLS).*

*Vous abordez, le sujet des prélèvements pour insuffisance de logements sociaux. La formule retenue « le processus paraît d'autant moins efficient » me semble prêter à confusion. Je tiens à rappeler que ce processus de reversement aux communes est fixé par les textes législatifs et réglementaires.*

*Tels sont les éléments de réponse que je comptais apporter.*

*Plus globalement et pour prendre en compte les éléments récents concernant la délégation, je considère que celle-ci a permis de dynamiser la Politique de l'Habitat de Saint-Brieuc Agglomération. Ainsi, dans le cadre du prochain Programme Local de l'Habitat, Saint-Brieuc Agglomération compte affirmer son rôle de chef de file, animateur de la Politique de l'Habitat sur son territoire.*

*Je compte donc solliciter à nouveau la délégation des aides à la pierre au 1er janvier 2012, même si je regrette fortement les incessantes modifications des règles, des enveloppes, des modalités fixées par l'Etat.*

***REPONSE DU MAIRE DE PLERIN-SUR-MER***

*Destinataire du projet d'observations de la Cour, le maire de la ville de Plérin-sur-Mer ne lui a pas adressé de réponse.*

---

### **REPONSE DU MAIRE DE PARIS**

*Les extraits du rapport communiqués au Département de Paris dressent de façon générale un bilan très favorable des conventions de délégation en matière de production de logements sociaux et de l'effort financier important consenti sur leurs moyens propres par les délégataires. C'est en particulier le cas de Paris qui, selon le bilan définitif de six années de délégation approuvé par le comité régional de l'habitat en février 2011, a financé 33 073 logements sociaux de 2005 à 2010, soit 6,2 % au dessus de l'objectif qui avait été porté à 31 129 logements.*

*A cette fin, l'Etat a délégué une enveloppe de totale de 660,6 M€ pour 1 325,1 M€ de subventions propres effectivement engagées par la Ville de Paris. Avec les 845 M€ d'acquisitions foncières et immobilières pour le logement social réalisées sur la même période, Paris a ainsi mobilisé sur ces ressources propres des moyens totaux plus de trois fois supérieurs aux crédits délégués par l'Etat.*

*En ce qui concerne le suivi des opérations, la Cour note qu'il est mieux assuré par les délégataires que par l'Etat. Paris participe à cet effort, avec par exemple une enquête annuelle confiée à l'Agence parisienne d'urbanisme (APUR) pour interroger systématiquement les bailleurs sociaux sur l'avancement des opérations financées au cours des années passées et les perspectives de mise en service des logements.*

*Dans ce contexte, le caractère exclusivement déclaratif des justificatifs exigés pour le versement des subventions sur crédits propres de la Ville ne doit pas être interprété comme un défaut de suivi, d'autant que les bailleurs sociaux communiquent en parallèle, pour les mêmes opérations, les justificatifs réglementaires nécessaires pour le versement des subventions accordées sur les crédits délégués par l'Etat.*

*Fort de ce bilan très positif, Paris s'engage au début de l'année 2011 dans une nouvelle convention de délégation de compétence dont les objectifs ambitieux sont à la mesure des enjeux parisiens en matière d'habitat et de logements sociaux en particulier. La collectivité parisienne a d'ores et déjà prévu de maintenir à cet effet son haut niveau d'engagement financier. Il conviendra toutefois que l'Etat, aujourd'hui contraint par la diminution des crédits pour le logement inscrits en loi de finances, puisse également apporter sa juste contribution.*

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE  
D'AGGLOMERATION DE PERPIGNAN-MEDITERRANEE**

*A la suite de la communication du rapport public thématique, intitulé « les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et départements » le 12 avril 2011, vous voudrez bien trouver en annexe un récapitulatif relatif à des erreurs matérielles relevées dans le document transmis.*

*Toutefois, il me semble important dans le cadre de cette procédure contradictoire, même si je partage pleinement le contenu, de préciser la stratégie foncière déployée par Perpignan Méditerranée depuis 2006.*

*Le Programme Local de l'Habitat adopté en 2006 avait pointé comme un des obstacles majeurs à la production de logement social la question foncière. Dans le cadre de la mise en œuvre de sa compétence « équilibre social de l'habitat », Perpignan Méditerranée a élaboré une stratégie dans une logique de filière : « du producteur au consommateur ».*

*De ce fait, l'intervention sur la thématique foncière a été durant ces 5 années au centre de notre intervention.*

*Pour ce faire :*

- un travail a été entrepris avec l'ensemble des maires des communes membres afin que ceux-ci intègrent dans leur document d'urbanisme la règle des 20 % de production de Logement Sociaux,*
- un Fonds d'Intervention Foncière doté d'un million d'euros par an a été mis en place par Perpignan Méditerranée,*
- un établissement public foncier local a été créé.*

*De plus, Le Fonds d'Intervention Foncière peut intervenir également dans le cadre d'une opération produite en VEFA. Dans ce cadre, l'aide est octroyée à l'opérateur social.*

*Entre 2006 et 2010, le Fonds d'Intervention Foncière a octroyé près de 4 047 588 € en direction d'opérations de production de logements Locatifs Sociaux et accession sociale. Sur les 2 235 logements autorisés sur cette période, 1 110 logements ont bénéficié d'une aide soit près de 50 % de la programmation de Perpignan Méditerranée*

*Concernant le rôle des établissements publics fonciers et plus particulièrement la question de l'articulation entre l'Etablissement Public Foncier Local Perpignan Méditerranée et l'Etablissement Public*

*Foncier d'Etat Languedoc Roussillon ( page 12 et 13), il me semble que poser comme postulat que ces deux établissements se trouvent de fait en situation de concurrence est une conclusion qui mériterait, vue la complexité de la question foncière, de disposer d'un recul suffisant sur les résultats et les pratiques mises en œuvre. Depuis près de 2 ans, l'articulation entre ces deux structures a été recherchée. Toutefois, il convient d'indiquer que le choix de doter Perpignan Méditerranée d'un outil de proximité commence à porter ses fruits puisqu' à ce jour l'EPFL Perpignan Méditerranée a acquis 18 ha en direction de la thématique habitat. Je vous précise que 78 % des projets habitat portés par l'EPFL de Perpignan Méditerranée comportent au moins 20 % de logements locatifs sociaux. Un premier partenariat a été instauré en matière de foncier économique avec l'EPFE Languedoc Roussillon.*

*De plus, la question du partage de la ressource (taxe spéciale d'équipement - TSE) a été résolue. Ainsi en ce qui concerne la TSE, le produit voté en 2010 pour l'exercice 2011 est le suivant :*

- *Pour l'EPFL de Perpignan Méditerranée : 14 € par habitant soit un montant de 3 162 516 € pour 225 894 habitants (26 communes membres de Perpignan Méditerranée et une commune isolée)*

- *Pour l'EPFE Languedoc Roussillon : 6 € par habitant soit un montant de 1 350 792 € pour 225 132 habitants.*

*Je pense pouvoir affirmer qu'après près de 5 ans d'activité au titre de sa compétence « équilibre social de l'habitat », que Perpignan Méditerranée a relevé le défi qui résidait dans le fait d'avoir une action efficace et efficiente visant à répondre aux besoins de l'ensemble de la population du territoire communautaire et ainsi remplir parfaitement son rôle d'autorité organisatrice en matière habitat.*

*Aujourd'hui, Perpignan Méditerranée est un acteur reconnu et incontournable de la politique de l'habitat dans le département des Pyrénées-Orientales et dans la région Languedoc-Roussillon.*

*Au fil des ans, la stratégie élaborée a permis de mobiliser et mettre en responsabilité l'ensemble des intervenants de la chaîne de production et de construire étape par étape la « boîte à outils » indispensable afin de recréer les trajectoires résidentielles dans une logique de diversité sociale et de mixité de l'offre. Ainsi, les mesures nécessaires ont été prises afin :*

- *De produire du foncier accessible (règles des 20 % de logement locatif social dans les documents d'urbanisme des communes membres, mise en place d'un Etablissement Public Foncier Local dont un des objectifs est la création de réserves foncières, mise en œuvre d'un fonds*

*d'intervention foncière financé sur le budget principal de Perpignan Méditerranée afin d'atténuer les mécanismes de surcharge foncière)*

- *De maîtriser les procédures d'aménagements d'intérêt communautaire : création d'une compétence facultative : Zone d'Aménagement Concertée Habitat*

- *D'être doté d'outils de production tant dans le parc privé que le parc public : participation au financement d'une agence immobilière à vocation sociale et création d'un Office Public de l'Habitat communautaire : OPH Perpignan Méditerranée.*

*En conclusion, il me semble important de vous indiquer que les résultats sont probants puisqu'à ce jour. Perpignan Méditerranée dans le cadre de la gestion déléguée, a autorisé 2 235 logements locatifs sociaux. Au 31 décembre 2010, 1 946 de ces logements avaient été mis en chantier et 953 étaient déjà livrés.*

*Enfin, l'enjeu que se fixe Perpignan Méditerranée pour la prochaine période est d'inscrire complètement sa politique de l'habitat dans une logique de développement durable.*

*La coordination de la révision du Programme Local de l'Habitat avec l'élaboration du Schéma de Cohérence de la plaine du Roussillon et l'inscription de la politique de l'habitat dans le futur Agenda 21 de Perpignan Méditerranée devraient être des gages de réussite.*

---

**REPONSE DU MAIRE DE PERPIGNAN**

*En réponse, le rapport que vous m'avez adressé, qui évoque l'action de la Ville de Perpignan en matière de lutte contre l'habitat indigne, ne suscite de ma part aucune observation particulière en l'état.*

---

**REPONSE DE LA DIRECTRICE GENERALE DE L'ETABLISSEMENT  
PUBLIC FONCIER PERPIGNAN MEDITERRANEE**

*Créé par Arrêté Préfectoral du 18 octobre 2006, l'Etablissement Public Foncier Local Perpignan Méditerranée couvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 un territoire de 617 km<sup>2</sup> avec une population de 253.229 habitants.*

*La création par décret du 2 juillet 2008 de l'EPFE L.R. a induit une superposition de périmètre et donc une superposition de TSE sur un même territoire. Depuis la Loi de Finances 2010, l'Etablissement Public Foncier Local, qui a exercé en premier sa compétence tient compte dans le vote du produit de la TSE, du produit voté par l'EPF Languedoc Roussillon.*

*Le produit de la TSE voté en 2010 pour l'exercice 2011 est d'un montant de 4.513.308,00 € se décomposant comme suit :*

*➤ EPFL : 3.162.516,00 € pour 225.894 habitants soit 14 €/habitant (communes Composant l'Agglomération et commune hors Agglo)*

*➤ EPFE L.R. : 1.350.792,00 € pour 225.132 habitants soit 6 €/habitant (produit voté par l'EPFL L.R.)*

*Le montant total du stock au 31 mars 2011 est de 7.265.934,50 € pour un nombre d'hectares acquis depuis 2008 de : 80 ha 56a 64 ca dont 91 % représentent des biens non bâtis.*

*Le premier programme pluriannuel (PPI) pour la période 2007/2012, fixait à 60% les acquisitions pour le volet « habitat ».*

*Au 31 mars 2011, le volet « habitat » représente 70 % du stock total d'acquisition soit une progression de 10% par rapport au PPI initial, savoir : 5.049.892,00 € pour 18 hectares.*

*Les projets de logements portés par l'EPFL comportent au moins 20 % de logements sociaux.*

*Au 31 mars 2011 les projets envisagés par les communes sollicitant l'intervention de l'EPFL font apparaître un montant d'acquisition de 17.868.785,50 € dont la grande majorité concerne des projets « habitat – opérations mixtes ».*

*En ce qui concerne la coexistence des deux Etablissements sur le même territoire, ceux-ci ne sont pas dans une situation de concurrence. En effet l'EPFL Perpignan Méditerranée, s'inscrit dans la proximité, la*

*réactivité et la réalité locale. Son action ne se limite pas à de l'acquisition et de la gestion mais il assure un accompagnement des communes pour la mise en place de leur politique foncière.*

*En 2011, un début de collaboration a été entamé entre Perpignan Méditerranée Communauté d'Agglomération et l'EPFL Languedoc-Roussillon pour le projet Naturopole –ZAE.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA MEUSE**

*Le document présente objectivement le dispositif ainsi que des observations qui ne sont pas sans relayer les préoccupations que le Département de la Meuse s'est déjà appropriées au fil de sa pratique de la délégation depuis 2007.*

*Cependant, je suis surpris que les informations spécifiques à la Meuse que vous souhaitez voir commentées ne fassent pas mention des interventions exercées par la collectivité auprès des services de l'Etat.*

*Je vous transmets, à cet effet, plusieurs documents sur lesquels nous avons échangé avec l'Etat, à savoir :*

*- Conformément aux engagements du Département, l'avenant n° 2 à la convention de délégation de compétence en date du 11 février 2008, dont l'objet est de définir par territoire la stratégie infra-départementale développée par le Conseil général et de préciser ses objectifs sur la durée globale de la convention de délégation de compétence.*

*- Le 2ème Programme d'Actions Territorial (PAT) du département en matière d'habitat privé (2011-2013).*

*- Une note produite par le Conseil général en juin 2010 exposant quelles pourraient être les adaptations des aides à la pierre dans le département à dominante rurale. Cette contribution est intervenue à l'issue du rapport d'évaluation à mi-parcours de la prise de délégation, initiée par l'Etat fin 2010.*

*L'exercice de la délégation des aides à la pierre se heurte à des contraintes imposées par le cadre national tant pour l'habitat public que l'habitat privé. Si le discours politique et l'esprit de la loi affirment une définition partagée des projets avec formalisation conventionnelle entre l'Etat et le délégataire, les faits illustrent une déclinaison des objectifs et de leurs moyens exercée de façon mathématique du niveau national au niveau régional puis départemental au détriment d'une approche stratégique dédiée à l'aménagement du territoire meusien et de ses caractéristiques rurales.*

*Il s'agit, par conséquent, d'une approche très urbaine et de quartiers sociaux à forte concentration, très éloignée de la réalité meusienne et même lorraine.*

*Le bilan des 4 premières années de délégation confirme, par ailleurs, le désengagement de l'Etat sur la question du financement du logement social, notamment sur les territoires ruraux, considérés comme*

*« non prioritaires » par l'Etat car situés en zone non tendue. Cette situation de désengagement fort de l'Etat dans les territoires ruraux cumulée à une remise en cause incessante des règles d'intervention de l'Etat depuis la prise de délégation en 2007 interfèrent sur les enjeux portés par le Département quand il a choisi d'opter pour la délégation de compétence des aides à la pierre, comme levier d'aménagement de son territoire.*

*De plus, le projet de rapport public n'évoque pas, du moins dans l'extrait transmis, la signature des Conventions d'Utilité Sociale (CUS) avec les bailleurs HLM alors qu'elles sont définies prioritairement entre l'Etat et les bailleurs sociaux, sans relation avec la politique affirmée par le délégataire à travers le Schéma départemental de l'Habitat.*

*Enfin, dans le souci de s'adapter aux réalités des territoires et de mobiliser les moyens les plus efficaces, le Département de la Meuse s'investit dans la création d'un Observatoire départemental de l'Habitat dont le travail de définition a bénéficié d'une assistance à maîtrise d'ouvrage par un prestataire privé.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DU  
GRAND NANCY**

*Ce rapport reflète globalement l'analyse faite par le grand Nancy sur l'exercice de la délégation des aides à la pierre au cours de la première convention pour la période 2005-2010.*

*Au regard des extraits qui nous ont été transmis (certains paragraphes qui n'ont pas été mis à notre relecture ne nous permettent malheureusement pas de formuler une réponse), nous vous proposons les remarques et compléments suivants.*

*I - Un effet levier*

*On peut en effet noter que les premières conventions ont été signées dans l'urgence sans mise en cohérence avec les PLH existants ni négociation possible avec les services de l'Etat notamment pour fixer les objectifs de réhabilitation du parc privé.*

*Si l'Etat n'a pas adapté son système d'information davantage axé sur une approche budgétaire, les collectivités, notamment les premières d'entre elles qui ont pris la délégation des aides à la pierre et pour lesquelles la délégation consacrait souvent une prise de responsabilité ancienne dans le domaine de l'habitat, ont pu s'appuyer sur des dispositifs de suivi pré existant dans le cadre de la mise en œuvre des Programmes locaux de l'habitat et les ont adaptés au nouvel exercice.*

*La communauté urbaine du Grand Nancy s'est ainsi dotée de tableaux de bord mettant en évidence toute la chaîne de production du logement social de la programmation annuelle à la livraison des programmes et a renforcé les indicateurs d'occupation sociale au sein des observatoires de la cohésion sociale suivis par l'Agence d'Urbanisme et de Développement de l'Aire Urbaine Nancéienne (A.D.U.A.N.).*

*A - Des objectifs de construction ambitieux*

*2- Une concertation délicate à mettre en œuvre*

*Là aussi, une distinction doit être faite entre les collectivités bénéficiant d'une longue tradition en matière de politique locale de l'habitat et celles engagées plus récemment dans cette compétence. Le facteur temps est important dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat et la construction de partenariats.*

*En effet, les plus aguerries ont nécessairement tissé des relations étroites avec l'ensemble des acteurs qu'ils soient publics ou privés dans le cadre de l'élaboration et du suivi des PLH. Cette concertation et ces*

*partenariats étant des conditions sine qua none pour une réussite des politiques de l'habitat.*

*Dans le Grand Nancy, à titre d'exemples, un travail est mené avec les bailleurs réunis au sein d'une association locale (Union et Solidarité) pour l'élaboration de la programmation annuelle des aides et la conférence intercommunale du logement qui est une instance de débat sur tous les thèmes de la politique de l'habitat réunit toutes les 6/8 semaines les communes et les acteurs de l'habitat.*

*a) une difficulté à définir une politique de l'habitat au niveau de l'aire urbaine*

*Le Grand Nancy se lance bien dans la direction d'un document unique d'urbanisme et d'habitat qui prendra la forme, comme l'exige la loi Grenelle à l'horizon 2016, d'un PLU communautaire. Cet exercice s'effectue selon un calendrier intégrant la relecture en cours du projet d'agglomération et les réflexions liées à l'expérimentation menée dans le cadre du 6<sup>ème</sup> programme local de l'habitat durable.*

## *II - Des initiatives locales novatrices*

### *A - Lever l'obstacle du foncier*

*Les délégataires se sont fortement investis dans la problématique du foncier en définissant leurs objectifs de production de logements dans les PLH sur les potentiels fonciers disponibles, en s'appuyant sur les établissements publics fonciers et en contribuant financièrement à l'équilibre des opérations par l'aide à la surcharge foncière.*

### *B - Mobiliser les bailleurs*

#### *3- Les conventions globales de financements*

*La déclinaison dans le Grand Nancy de l'accord régional pour la mise en œuvre de la politique du logement social en lorraine dans le cadre du plan de cohésion sociale 2005-2009 s'est traduite par la signature avec chacun des bailleurs d'un contrat d'objectifs précisant la part que chacun devait prendre dans la production de logements sociaux en cohérence avec les objectifs territorialisés du PLH.*

*Toutefois, ces accords n'ont pas pu être suivis dans le temps dans la mesure où les objectifs de production fixés à l'origine pour une durée de 6 années ont été réactualisés chaque année tant en volume qu'en type de produits, qu'au niveau des taux de subvention de l'Etat.*

*En conclusion : l'exercice de délégation des aides à la pierre a donné des résultats satisfaisants dès lors qu'il pouvait s'appuyer sur :*

- un portage politique fort pour une politique locale de l'habitat très ancrée sur le territoire et élaborée en étroite concertation avec les acteurs locaux qu'ils soient publics ou privés et pour laquelle le PLH était la référence centrale de la mise en œuvre de cette délégation et reflétait l'ambition de la collectivité et des communes.

- Des effets levier de la collectivité de 3 ordres :

° La confortation voire le redéploiement des dispositifs opérationnels accompagnés d'outils d'animation, de suivi et d'évaluation redimensionnés permettant de redynamiser et ainsi de renforcer l'efficacité de la politique locale de l'habitat,

° Une implication financière croissante palliant les subventions de l'Etat en nette régression dans le cadre de la production de logements sociaux (aide à la surcharge foncière) et abondant les dispositifs mis en place (accession sociale à la propriété/Pass foncier, OPAH, PIG),

° La définition d'une politique foncière cohérente avec les objectifs définis dans le programme local de l'habitat (traduite dans une convention avec l'EPF local) et évitant une concurrence entre les bailleurs.

Toutefois, une certaine déviance par rapport à l'exercice de cette délégation des aides à la pierre a pu être observée au fil des années.

Alors que les délégations de compétences devaient permettre de mettre en œuvre une politique de l'habitat traduite dans un document cadre sur une période de 6 années, la pluri annualité des objectifs et des financements n'a jamais pu être appliquée. Au contraire, les objectifs ont été revus chaque année aboutissant à un écart entre les objectifs de la convention et la consolidation des objectifs annuels tant en quantité qu'en nature des produits logements.

Par ailleurs, on peut regretter qu'aucune place n'ait été accordée aux collectivités dans la négociation des conventions d'utilités sociales alors qu'aujourd'hui, elles financent pour une large part la construction des logements sociaux.

La délégation de compétence doit pourtant être élargie et doit être mise au service des politiques territoriales définies conjointement avec les acteurs et les services de l'Etat.

Mais de quelles marges de manœuvre pourront disposer les services de l'Etat à l'échelle régionale pour que cette délégation puisse être la traduction sur le terrain des politiques locales traduites au sein de PLU communautaires ?

**REPONSE DE LA PRESIDENTE DE LA COMMUNAUTE URBAINE  
DE LILLE METROPOLE**

*Lille Métropole a fait de l'habitat l'une de ses grandes priorités. C'est donc avec beaucoup d'attention que j'ai pris connaissance des extraits du projet de rapport que vous m'avez communiqués, sur la mise en œuvre des délégations des aides à la pierre.*

*Notre établissement s'est doté de la compétence en matière de programme local de l'habitat par délibération du 19 décembre 2003 et a adopté son premier PLH le 16 décembre 2005. Cette décision a permis de définir une politique de l'habitat et du logement à l'échelle de son territoire sans porter atteinte aux prérogatives communales en matière de permis de construire et d'attribution de logements et de démultiplier ses actions.*

*C'est dans ce contexte et pour se donner les moyens de mettre en œuvre sa politique que le Conseil de Communauté a pris la décision de solliciter, auprès de l'État, la délégation des aides à la pierre le 16 décembre 2005. Cette décision s'est traduite par la signature d'une première convention portant sur la période 2006-2008.*

*En décembre 2008, après un grand débat sur le logement associant l'ensemble des acteurs locaux de l'habitat, Lille Métropole s'est fixé l'objectif de réaliser 2 000 logements sociaux et très sociaux par an. La Communauté a contractualisé avec l'État sur cet objectif à l'occasion du renouvellement de la convention de délégation pour la période 2009-2014.*

*Nos objectifs sont tenus. Nous avons financé 2 100 logements sociaux et très sociaux en 2009 et 2 060 en 2010.*

*La Cour souligne dans son rapport l'importance du foncier. C'est un point clé pour Lille Métropole qui a développé une politique foncière active pour l'habitat. Elle exerce pleinement le droit de préemption (avec préinstruction communale dans quelques communes). Elle s'appuie également sur l'établissement public foncier régional pour mettre à disposition des bailleurs du foncier directement aménageable. L'établissement public foncier régional a décidé d'amplifier son soutien à l'habitat social depuis 2009.*

*Les exemples d'actions menées par Lille Métropole citées dans votre rapport éclairent bien la diversité et la complexité des interventions de notre établissement de coopération intercommunale, composé de*

*85 communes de taille et de typologie différentes, dont les besoins sont très variés.*

*Ainsi, pour Lille Métropole, l'amélioration du parc privé ancien constitue un enjeu considérable au regard des situations sociales des ménages, de l'intérêt de préservation du patrimoine, et aussi au regard de la complexité de la tâche entreprise. La création d'outils ou de procédures dédiées à cet enjeu, sous maîtrise d'ouvrage communautaire, permet une mise en œuvre opérationnelle à laquelle les communes sont largement associées (Habitat Patrimoine, puis la création récente d'une société publique locale « Lille Métropole Amélioration de l'Habitat »).*

*D'ailleurs, si nous pouvons confirmer la bonne collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat, nous jugeons regrettable que les conventions d'utilité sociale soient considérées dans la seule relation Etat - bailleurs, et que les collectivités n'aient pu participer de plein droit à la négociation en qualité de délégataire et de cofinancier sauf si elles exercent une tutelle sur l'organisme HLM. Lille Métropole s'associera cependant à la signature de plusieurs conventions d'utilité sociale, outre celle de Lille Métropole Habitat au nom du partenariat que nous avons tenu à développer avec les organismes, comme le cite justement votre rapport.*

*Mais l'engagement de l'Etat est en déclin. Pour un besoin de crédits d'Etat pour le logement social estimé à 1 5 M€, un peu moins de 14 M€ ont été délégués à notre établissement en 2009 et seulement 11 M€ en 2010 et 9 M€ en 2011.*

*Dans le même temps, pour financer le logement social, Lille Métropole a engagé sur son budget 20,7 M€ en 2009, 23,8 M€ en 2010 et a prévu d'engager 23 M€ en 2011.*

*Les réformes en cours qui touchent les ressources de nos établissements publics de coopération intercommunale ne nous permettront plus d'augmenter encore les financements consacrés à la politique locale de l'habitat.*

*La délégation des aides à la pierre s'analyse comme un transfert de charge qui ne dit pas son nom, à l'égard des collectivités qui doivent pallier le retrait de l'Etat, sur une politique de solidarité d'abord nationale.*

*C'est dans ce contexte d'un désengagement de l'Etat, contraire aux engagements pluriannuels pris, que Lille Métropole a été amenée à ne pas reprendre l'instruction des aides à la pierre, qui nécessitait le recrutement de 10 à 15 personnes au sein de notre établissement, sans contrepartie financière.*

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL  
DE L'OFFICE PUBLIC DE LILLE METROPOLE HABITAT**

*Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les réponses que nous souhaitons apporter au projet de rapport dont vous nous avez adressés un extrait :*

*B.1.a :*

- *Sur le plan stratégique de patrimoine :*

*Le processus de fusion des trois offices communautaires a rendu dès 2005, année de préparation de cette fusion, caduc les projets de P.S.P. programmés par chacun des offices.*

*Cette fusion, qui correspond à la volonté des pouvoirs publics de restructuration du tissu des organismes HLM, a été décidée par la Communauté Urbaine de Lille, alors en cours d'élaboration de son PLH.*

*Le P.S.P. de LMH fusionné a été adopté pour le Conseil d'Administration du 10 décembre 2008, P.S.P se substituant aux projets de chacun des organismes. Il est bien sûr annexé à la Convention d'Utilité Sociale en cours de signature.*

*Si la production de LMH avant fusion étant en moyenne de 2003 à 2007 de 95,2 logements/an, elle est depuis 2008 en hausse constante et significative et va au-delà des objectifs fixées dans la convention signée par LMCU et LMH comme le montre le tableau ci-joint, reprenant les données des délibérations de LMCU :*

	<b>PCS</b>	<b>ANRU</b>
<i>Programmation 2008</i>	<i>112</i>	<i>43</i>
<i>Livraison 2008</i>	<i>40</i>	<i>14</i>
<i>Programmation 2009</i>	<i>217</i>	<i>295</i>
<i>Livraison 2009</i>	<i>120</i>	<i>38</i>
<i>Programmation 2010</i>	<i>357</i>	<i>179</i>
<i>Livraison 2010</i>	<i>115</i>	<i>118</i>
<i>Programmation 2011</i>	<i>397</i>	<i>217</i>
<i>Livraison 2011</i>	<i>308</i>	<i>415</i>

*Aussi, pour LMH, le processus de fusion des trois offices communautaires conforme à la volonté de l'Etat de rationaliser le tissu des organismes HLM et à celle de LMCU de disposer d'un outil public communautaire pour le logement social pouvant répondre aux objectifs du PLH, a eu pour effet de retarder l'élaboration de son P.S.P., certes, mais surtout a permis la production de logements neufs tout en respectant ses engagements dans les PRU de Lille, Roubaix et Tourcoing.*

**REPOSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE  
D'AGGLOMERATION DE DOUAI (DOUAISIS)**

*J'ai l'honneur de vous informer que la Communauté n'a pas de  
remarques à formuler concernant ce rapport.*

---

***REPONSE DE LA PRESIDENTE DE LA COMMUNAUTE  
D'AGGLOMERATION DE VALENCIENNES METROPOLE***

*J'ai pris connaissance avec intérêt du contenu de ce rapport et celui-ci n'appelle de ma part aucune remarque particulière.*

*Aussi je ne demande pas à ce que ma réponse soit publiée avec le texte définitif comme le prévoit le code des juridictions financières (articles L. 136-5 et R. 136-1).*

---

***REPONSE DU MAIRE D'ARMENTIERES***

*Destinataire du projet d'observations de la Cour, le maire de la ville d'Armentières ne lui a pas adressé de réponse.*

---

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL  
DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER NORD-PAS DE CALAIS**

*Vous m'avez saisi du rapport ci-dessus visé concernant notamment l'intervention des établissements publics fonciers d'état dans la production de foncier destiné au logement social.*

*Le rapport y relate en particulier l'action de l'EPF Nord – Pas de Calais au service de cette politique.*

*Dans ce cadre, il m'est agréable de porter à votre connaissance les dispositions qui ont été prises par le nouveau conseil d'administration de l'Etablissement en fin d'année 2010, par l'adoption d'un avenant au programme pluriannuel 2007-2013, portant sur la période 2011-2014.*

*En effet, cet avenant confirme l'engagement de l'Etablissement dans le soutien de la production de logements sociaux, par une augmentation significative des moyens financiers qui y seront dédiés dans les 4 années qui viennent.*

*50 % du budget opérationnel de l'Etablissement y seront consacrés et ceci à partir du 1er janvier 2011, représentant un engagement de près de 137 millions d'euros, soit un doublement de l'intervention foncière de l'Etablissement sur cet axe, au regard des moyens identifiés initialement pour l'ensemble de la période 2007-2013.*

*Monsieur René Vandierendonck, Président du conseil d'administration de l'établissement, que vous avez également consulté, souhaitait voir porter à votre connaissance, ces dispositions qui ont été approuvées à l'unanimité par le conseil d'administration du 15 novembre 2010.*

---

**REPONSE DU DIRECTEUR DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE  
(SEM) VILLE RENOUVELEE**

*Nous faisons suite à l'envoi d'un extrait de rapport public thématique, intitulé «Les aides à la Pierre : l'expérience des délégations de l'état aux intercommunalités et départements», qui évoque l'opération «Habitat Patrimoine» que la SAEM Ville Renouvelée a géré pour le compte de la Communauté Urbaine de Lille sur le territoire des villes de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos.*

*Par rapport aux éléments chiffrés repris dans le document, nous souhaiterions que soit précisé, qu'il s'agit de données intermédiaires réalisées au 31 décembre 2005, pour des objectifs couvrant la période 2001-2008 s'agissant de l'OPAH RU, et au 31 décembre 2010 s'agissant du recyclage immobilier.*

*Excepté cette précision, nous ne souhaitons pas apporter d'autres éléments au document transmis.*

---

**REPONSE DE LA PRESIDENTE DE LA COMMUNAUTE  
D'AGGLOMERATION DU PAYS D'AIX**

*Le rapport, concernant la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix, que vous avez bien voulu nous adresser, n'attire pas d'observation particulière de ma part. Je note avec satisfaction la mise en évidence de l'implantation volontariste et efficace de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix dans l'exercice de la délégation pour aller bien au-delà de la gestion de la seule enveloppe budgétaire allouée par l'Etat, dont on peut en outre regretter le désengagement concernant la réhabilitation du parc social (PALULOS).*

---

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'OFFICE PUBLIC DE  
L'HABITAT « 13 HABITAT »**

*Par courrier en date du 8 avril 2011, vous avez bien voulu me communiquer un extrait (n° 31) du projet de rapport public thématique intitulé « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et départements » en me demandant de vous faire connaître les réponses éventuelles à y apporter en vue de leur publication.*

*Dans ce cadre, et au regard des éléments cités concernant notre Office 13 Habitat, veuillez trouver ci-dessous les remarques que ce document appelle de ma part.*

*« Opération ANRU des Flamants »*

*Les difficultés que soulève le caractère figé des subventions de l'ANRU sont incontestables et il est regrettable que ces conventions ne prévoient ni actualisation au regard de l'évolution générale des coûts du BTP, ni une ligne pour « divers et imprévus » inévitables dans des opérations de cette ampleur et à caractère pluriannuel. En l'occurrence, la découverte de la présence généralisée d'amiante en cours de travaux malgré les diagnostics initiaux, en est une bonne illustration dont on peut regretter que les surcoûts correspondants ne puissent, à priori, bénéficier d'une aide complémentaire de l'Etat.*

*Par ailleurs, afin d'éviter toute ambiguïté d'interprétation, je souhaiterais qu'il soit également précisé que la majoration de l'enveloppe initiale supportée par l'organisme ne provient pas d'un défaut de maîtrise du bilan de l'opération, mais résulte d'une volonté stratégique d'optimiser son contenu notamment en matière de diversification des activités sur le site et de renforcement du tissu associatif local conformes à l'esprit de ce type d'intervention lourde dans les quartiers sensibles.*

*L'inefficience des PSP et des conventions globales de patrimoine »*

*Au regard des chiffres indiqués concernant les livraisons intervenues en 2007 et 2008, je souhaiterais préciser que les engagements pris entre temps, à l'issue du dernier contrôle de la Chambre Régionale des Comptes en matière de relance de la production, ont été tenus.*

*En effet, hors opérations en phase d'étude d'opportunité/faisabilité, après la livraison de 470 logements dans le courant de l'exercice 2010, 13 Habitat dispose à ce jour d'un portefeuille de 2.875 logements identifiés, avec des prévisions de livraisons de :*

⇒ 588 logements en 2011 (dont 459 en offre nouvelle, hors ANRU)

⇒ 819 logements en 2012 (dont 763 en offre nouvelle, hors ANRU)

⇒ 832 logements en 2013 (dont 785 en offre nouvelle, hors ANRU)

⇒ 636 logements en 2014 (dont 481 en offre nouvelle, hors ANRU)

---

***REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA VENDEE***

*J'ai pris connaissance de ce document avec intérêt et vous indique qu'il n'attire pas de remarque particulière de ma part quant à l'action du département de la Vendée dans ce domaine.*

*Je profite cependant de ce courrier pour vous dire tout l'intérêt que représente à mon sens cette délégation de compétences qui permet au département, en partenariat avec les communes et l'Etat, d'impulser des politiques de soutien au logement adaptées aux réalités du territoire, malgré les contraintes financières fortes.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE  
NANTES METROPOLE**

*Dans la mesure où notre intercommunalité a participé activement à cette évaluation menée par la Chambre régionale des Comptes en 2008, je retrouve globalement dans cette partie du rapport, l'ensemble des constats et des enseignements que nous avons partagés à l'issue de cette première étape d'évaluation.*

*L'objet de ma présente intervention vise davantage à insister non seulement sur les acquis stratégiques et techniques de cette délégation que la loi du 13 août 2004 a proposée aux intercommunalités, mais aussi et surtout sur l'influence que le contexte de la politique publique dans lequel elle s'inscrit a sur la qualité et l'impact de la délégation.*

*La lecture de cet extrait renvoie certes sur des constats globalement satisfaisants de la délégation sur la manière dont la gestion des aides est exercée par notre intercommunalité ; elle met surtout en relief les résultats positifs qu'elle a pu faciliter en constituant un levier supplémentaire au service de la politique locale de l'habitat et de l'engagement important y compris financier de Nantes Métropole dans une d'une politique de l'habitat volontariste et structurée.*

*Sur ce premier point, je souhaiterais souligner plus particulièrement le fait que Nantes Métropole a décidé de prendre la délégation des aides à la pierre de l'Etat en 2006 parce qu'elle s'intégrait logiquement dans les outils de mise en œuvre du 1<sup>er</sup> PLH approuvé en 2004.*

*En apportant une cohérence supplémentaire dans la gouvernance de notre politique en faveur du logement aidé, la délégation apporte à Nantes Métropole plusieurs atouts : mieux maîtriser la programmation des opérations de logements et des aides en fonction des enjeux de son territoire et des objectifs de son Programme Local de l'Habitat ; constituer un guichet unique de financement facilitant le montage des opérations ; renforcer encore la relation active et directe avec les bailleurs pour développer l'offre de logements sociaux ; orienter et optimiser les aides financières pour obtenir un meilleur effet de levier sur le développement ou la requalification des logements.*

*Les résultats sont là pour appuyer ce constat : entre 2006, année de prise de délégation par Nantes Métropole, et 2010, le volume de logements sociaux financés en PLUS et PLAI (hors logements financés dans le cadre des conventions ANRU) est passé d'un peu plus de 800 logements à près de 1350 en 2010.*

*Le rapport souligne également le fait que les résultats obtenus sont largement liés à l'effort financier complémentaire consenti par les délégataires.*

*Conjugués aux aides de l'Etat, les moyens d'accompagnement ont permis de produire un réel effet de levier sur le développement de l'offre de logements sociaux.*

*Je citerais quelques indicateurs chiffrés qui illustrent cet effet depuis la prise de délégation : les crédits mobilisés sur la même période ont évolué pour les aides de l'Etat de 2,4 M€ en 2006 à 8,2 M€ en 2010 et pour l'accompagnement financier de Nantes Métropole de 5,4 M€ à 6,1 M€.*

*J'ajouterais que, outre les subventions directement attribuées aux opérations, le facteur de développement de l'offre de logements sociaux est au moins autant lié à l'action foncière menée de manière volontariste par Nantes Métropole depuis 2004, sous différentes formes : intervention directe par acquisitions de terrains, bonifications des charges foncières attribuées au logement social dans les opérations publiques d'aménagement.*

*Avec quasiment 35 à 40 % des logements sociaux produits dans les opérations d'aménagement sur des fonciers maîtrisés, l'aide indirecte de Nantes Métropole sur le foncier, estimée à plus de 4 millions € en 2010, aboutit à doubler la subvention de Nantes Métropole pour chaque logement concerné.*

*Le rapport définitif souligne les limites de l'action de Nantes Métropole induites par le rôle des partenaires de l'EPCI dans la mise en œuvre des actions en matière d'habitat, tout particulièrement les communes et des institutions telles que l'ANAH qui a conservé des prérogatives importantes dans le domaine de l'amélioration de l'habitat.*

*Ce constat s'appuie sur une évaluation réalisée en 2008 ; des décisions significatives sont intervenues depuis cette date qui ont apportées un niveau d'intégration supplémentaire aux compétences de Nantes Métropole et ont renforcé la gouvernance de notre politique communautaire en matière d'habitat.*

*Ainsi en 2010, Nantes Métropole a pris la compétence de l'ensemble des ZAC d'habitat auparavant d'initiative communale, permettant une maîtrise économique et programmatique plus effective des logements aidés dans ces secteurs.*

*Elle a également confirmé l'intérêt communautaire de toutes les OPAH ainsi que les actions de réhabilitation du parc privé, venant*

*conforter les ambitions de notre nouveau PLH approuvé fin 2010 dans ce domaine.*

*Ces décisions sont de nature à peser davantage sur les écarts que nous connaissions dans la gestion du volet parc privé de la convention de délégation entre les objectifs et les moyens affectés par l'ANAH, les objectifs de notre PLH et nos moyens d'actions*

*Enfin, sans préjuger des conclusions du rapport, il me semble que l'on ne peut rester sur une vision rétrospective de la mise en œuvre de la délégation sans s'interroger sur quelques questions de fonds : quelle valeur pourrait avoir le principe même d'une délégation des aides à la pierre face à la tendance qui s'affirme d'une diminution des financements, qu'ils soient destinés au logement social ou à l'amélioration du parc privé ? Quel impact conservera à terme le système d'aides à la pierre existant face à un modèle économique du logement social qui est entrain d'évoluer fortement ? Quelle valeur conférer à un engagement conventionnel de six ans dans un contexte où les fondements les objectifs et les moyens des politiques nationales, comme celle de l'ANAH par exemple, fluctuent en permanence ?*

*Autant d'interrogations qui seront au cœur des préoccupations des élus communautaires dans la période proche où nous allons devoir rouvrir le dialogue avec les représentants de l'Etat pour le renouvellement de la convention de délégation.*

---

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'OFFICE PUBLIC DE  
L'HABITAT DE NANTES HABITAT**

*Les juridictions financières ont relevé que Nantes Habitat n'avait livré que 268 logements de 2004 à 2007, soit 67 par an.*

*Depuis, les services de Nantes Habitat ont été réorganisés et une nouvelle direction générale mise en place. Le 19 janvier 2009, un projet d'ensemble intitulé "1913-2013 : Nantes Habitat a cent ans" a été remis à Monsieur Patrick Rimbert, Président de Nantes Habitat. Son premier volet porte sur la reconstitution et la professionnalisation d'une maîtrise d'ouvrage, afin de répondre à l'ambition, chaque année, de construire 400 nouveaux logements et d'en requalifier 1000 autres.*

*Dans son rapport définitif n°2009-100 de juillet 2010, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) souligne ainsi comme "points forts" de Nantes Habitat : "une démarche managériale dynamique, un projet stratégique ambitieux, des ressources financières pour faire face à ses ambitions et une bonne maîtrise de la stratégie financière."*

*Et ledit rapport de conclure de la façon suivante : "après plusieurs années de faible activité patrimoniale, l'OPH Nantes habitat, principal opérateur de la Ville de Nantes, s'est doté d'un projet stratégique ambitieux en réponse aux enjeux d'un territoire dynamique. En conséquence, il a entrepris sa réorganisation, s'est renforcé et à mobiliser son personnel autour de thèmes fédérateurs. La politique patrimoniale traduite dans un PSP à l'horizon 2014, a été clarifiée et apparaît désormais adaptée aux enjeux, comme en témoigne la politique de remise à niveau du patrimoine. La situation financière contemporaine de Nantes Habitat peut être qualifiée de très favorable. Nantes Habitat est donc en capacité de mettre en oeuvre sa politique patrimoniale et de se fixer une exigence de résultats."*

*Chaque année, le projet du 19 janvier 2009 fait l'objet d'une évaluation contradictoire associant l'ensemble des parties prenantes. Un premier rapport d'évaluation, intitulé "Un projet Phare", a été produit le 11 décembre 2009, et un deuxième, "Un projet Cible", le 13 décembre 2010. Toutes les actions ont été lancées ou mises en oeuvre, et les objectifs poursuivis ont été atteints, avec pour ambition première de déployer une stratégie patrimoniale innovante au service du territoire et de ses habitants.*

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE  
D'AGGLOMERATION DE GRENOBLE-ALPES METROPOLE**

*Si le contenu de ce rapport, très instructif sur le bilan des délégations de compétences confiées par l'Etat aux collectivités, n'appelle pas de remarque spécifique de la part de notre communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, il confirme les éléments d'appréciation et les améliorations souhaitées du point de vue des délégataires et rappelle que la délégation des aides à la pierre doit relever d'une dynamique partagée par tous les acteurs de la politique du logement.*

*A titre d'information, je vous adresse copie de la délibération adoptée par notre Conseil de communauté réuni le 11 mars dernier, qui a entendu un bilan de la convention de délégation des aides à la pierre pour la période 2005-2010. Vous constaterez que plusieurs des constats de la Cour des comptes sont corroborés par ce bilan, élaboré conjointement par les services de la Métro, de l'Etat et de l'Anah.*

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'OFFICE PUBLIC DE  
L'HABITAT ACTIS**

*J'ai l'honneur de vous faire part de l'observation suivante :,*

*Devant la baisse du potentiel financier prévu par le PSP, il était  
indiqué deux axes à travailler :*

- l'aide aux collectivités locales*
- les cessions sur le parc existant.*

*C'est d'ailleurs cette deuxième voie qui a été menée, par la cession  
du patrimoine du Nord Isère à d'autres bailleurs sociaux pour dégager  
du potentiel financier.*

*Il n'y avait donc pas une politique de vente contraire aux  
exigences de la loi SRU.*

---