

HABITAT ET TERRITOIRE



JUIN 2006

Communauté de communes et habitat social

Journée d'échange et d'information

UN SERVICE



SOMMAIRE

Avant - propos	2
Liste des participants.....	3
Ouverture.....	6
Introduction	6
Un diagnostic de l'habitat dans les territoires ruraux.....	8
Une nouvelle attractivité des régions rurales.....	8
Les dangers de l'étalement urbain	9
La maîtrise du foncier, un enjeu important	9
La pilotage d'une offre locative diversifiée.....	10
Discussion	11
Les modes de financement du logement social	16
La place du logement social locatif en France	16
La construction neuve en France	17
Les ménages et leur argent.....	17
Les circuits de décision.....	20
Les partenaires	20
Les organismes de logement locatif social en France	21
L'évolution du logement social	21
Un zoom sur le financement PLUS (prêt locatif à usage social) :	22
Une décentralisation en marche.....	24
La répartition du parc locatif HLM par communes.....	25
Les flux de l'offre.....	25
Les programmes locaux de l'habitat, quelques illustrations	26
Conclusion, les enjeux du secteur locatif social	29
La place du locatif social dans les marchés de l'habitat.....	30
Discussion	30
Discussion	38

AVANT - PROPOS

L'Acte II de la décentralisation a ouvert la possibilité d'une délégation de gestion du financement du logement social aux EPCI à fiscalité propre et aux Départements. Cette capacité dessine un contexte nouveau pour l'intervention des intercommunalités et des Conseils généraux dans un domaine extrêmement sensible : Une des fortes préoccupations exprimées par les élus, est bien celle d'aborder la problématique du logement social (locatif et accession). Alors qu'il est déjà difficile de répondre aux seules attentes de la population locale, notamment celles des jeunes, les territoires péri-urbains et ruraux une demande supplémentaire exprimée par de nombreuses familles souhaitant désormais vivre hors des grandes villes. La toute première conséquence est l'accroissement de la pression foncière renchérissant encore le coût d'intervention des collectivités dans le domaine de l'habitat.

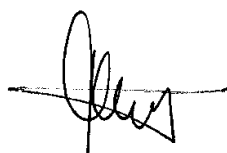
Par ailleurs, l'exercice actuel de la compétence habitat entre communes et intercommunalité ne réunit pas toujours les conditions d'une politique cohérente. Très souvent, la communauté de communes est compétente pour participer à l'élaboration d'un SCOT, porter un PLH ou une OPAH et, dans ce cadre, anime une réflexion prospective avec les communes membres. Mais ces mêmes communes conservent les compétences liées à l'élaboration de leur propre document d'urbanisme et du droit à bâtir. Ainsi, les communautés de communes connaissent de réelles difficultés pour planifier une politique d'habitat social.

Afin de contribuer à la recherche d'éléments de réponse, Mairie conseils a organisé, fin 2005, une journée d'information et d'échange sur le thème de l'habitat durant laquelle les points suivants ont été abordés :

Enjeux d'une politique intercommunale de l'habitat

- ° Approche du cadre juridique
- ° Financement du logement social par la Caisse des dépôts
- ° Partenariat entre intercommunalités et Conseil général.

Le compte rendu de cette journée est désormais disponible et librement accessible sur le site de Mairie-conseils. En remerciant à nouveau l'ensemble des intervenants qui ont contribué à la réussite de cette manifestation, Mairie-conseils organisera, d'ici la fin de l'année 2006, une autre journée consacrée au parc social privé.



Patrick Baquin

Département Partenariats & Territoires.

LISTE DES PARTICIPANTS

Paul Anselin

Cté de c. de Ploërmel

Fernand Badier

Cté de c. d'Avranches

Mlle Balespouey

Cté de c. du Castelrenaudais

Jean-Louis Barth

Cté de c. Contrée d'Ablis

David Baudon

Cté de c. de la Plaine d'Aunis

Jean-Luc Bergeon

Cté de c. du Pays de Lunel

François Berna

Cté de c. du Pays de Lunel

Annie Blanchard

Mairie-conseils

Nicolas Blanchet

Cté de c. du Chanois

Mme Boggio

Cté de c. du Val de Semouse

Guy Bourgne

Cté de c. Lembron Val d'Allier

Christine Brémond

Mairie-conseils

Bernard Brunet

Conseil économique et social de Midi-Pyrénées

Mme Chouet

Cté de c. du Val de Semouse

Alain Chrétien

Cté de l'agglomération de Vesoul

Germaine Clavreul

Cté de c. du Val de Sarthe

Florence Clément

Cté de c. de la Plaine d'Aunis

Dominique Coquet

Cté de c. de la région de Frévent

Edouard Corbet

Cté de c. des Collines du Léman

Guillaume Coutand

Cté de c. D'Erdre et Gesvres

Christian Daime

Cté de c. du Vermandois

Marie-France Dande

Caisse des Dépôts

Marie-Aude de Molliens

Cté de c. de la Contrée d'Ablis

Jean-Marc Degos

Cté de c. de Cognac

Loïc Godbert

Cté de c. des Collines du Léman

Jean-Pierre Dehureaux

Cté de c. du Castelrenaudais

Jean Goiset

Cté de c. Erdre et Gesvres

Jean-Pierre Demenus

Cté de c. Lembron Val d'Allier

Pascale Gontier

Expert associé

Lydie Dewisme

Cté de c. des Monts de Flandre

Yves Gorgeu

Mairie-conseils

Claire Douvier

Cté de c. du Pays de l'Arbresle

François Hayard

Cté de c. Contrée d'Albis

Sophie Draifi

Cté de c. du Centre Mauges

M. Hocquard

Cté de c. du Val de Semouse

Catherine Duportal

Cté de c. de Saint-Romain de Colbosc

Sylvie Jansolin

Mairie-conseils

Etienne Faure

Juriste, Mairie-conseils

Guillaume Kleinpeter

Cté de c. du Pays de la Zorn

Gérard Fievet

Cté de c. de la Porte Normande

Audrey LebarsResponsable du service habitat et foncier
Conseil général des Pyrénées-Atlantiques**Emmanuelle Fontanille**

Cté de c. Pays de Cayres-Pradelles

Catherine Leberger

Mairie-conseils

Bernard Freund

Cté de c. du Pays de la Zorn

Cédric Lebris**Claude Garnier**

Cté de c. du Pays de l'Arbresle

Edith Lemarie

Cté de c. de la Porte Normande

Michel Gilloen

Cté de c. des Monts de Flandre

Arsène Lux

Cté de c. de Verdun

Patrice Martin

Cté de c. Val Es Dunes

Véronique Martin

Cté de c. du Pays Noyonnais

Maurice Mestre

Cté de c. du Lembron Val d'Allier

Anne-Sylvie Mirmand

Cté de c. du Laonnois

Nathalie Mouqueron

Cté de c. de Saint-Romain de Colbosc

François Orcel

Cté de c. de la Vallée de l'Ecole

M. Orion

Cté de c. du Val de Semouse

Virgine Peyrot

Cté de c. Varenne Forterre

Alain Richard

Cté de c. du Vermandois

Paul Renou

Cté de c. du Centre Mauges

Henri-Pierre Rouault

Coglais communauté

M. Rouiller

Cté de c. du Val de Semouse

Bernard Saint-Germain

Mairie-conseils

Marc Sandras

Cté de c. du Pays Noyonnais

Caisse des Dépôts

Erik Savarin

Cté de c. du Pays de Lunel

Hélène Schwartz

Cté de c. de la Lomagne Gersoise

Régine Secher**Cté de c. du Centre Mauges****Pascale Tabard**

Cté de c. d'Avranches

Bernard Tabary

Cté de c. des Collines du Léman

J. Troufflard

Caisse des Dépôts

Sylvain Vasse

Cté de c. de Saint-Romain de Colbosc

Guy Verdier

Cté de c. de la Lomagne Gersoise

Claire Vincent

Cté de c. du Chanois

OUVERTURE

Annie Blanchard

Cette journée est dédiée au logement social, un sujet qui vous intéresse particulièrement, et encore plus dans la période actuelle. Ce sujet est en effet au cœur des préoccupations des territoires parce qu'il constitue un axe d'articulation entre différentes politiques territoriales. C'est Bernard Saint-Germain qui a préparé cette journée, je vais donc lui laisser vous la présenter.

Bernard Saint-Germain

Merci d'avoir répondu aussi nombreux –70 personnes – à cette invitation. J'en suis agréablement surpris. Cela démontre bien, si c'était nécessaire, l'intérêt que les élus des structures intercommunales portent à la question de l'habitat bien que celle-ci demeure une option dans leurs champs de compétences.

Pourquoi cette journée ? Depuis un an et demi, nous accueillons régulièrement des structures intercommunales qui sollicitent également Mairie-conseils pour animer, sur le terrain, une démarche d'autodiagnostic en matière d'habitat. Nous essayons, dans le cadre de cette démarche, de traiter à la fois des questions foncières, de logement, de services à la population et de peuplement des territoires. Or à ces occasions, vous nous avez souvent demandé s'il ne serait pas possible d'organiser une journée spéciale sur le logement social et son financement.

L'élément déclencheur de cette journée a aussi été l'introduction, dans la loi de décentralisation, de la délégation de l'aide à la pierre pour toutes les communautés de communes et non plus, comme auparavant, en fonction de seuils de population. En conséquence, aujourd'hui, l'ensemble des communautés de communes peuvent inscrire cette compétence dans leurs statuts, mais avec quels moyens ? Par ailleurs, on sait que le conseil général a la possibilité, lorsque les EPCI n'ont pas pris la compétence de l'aide à la pierre, d'exercer lui-même cette compétence par subsidiarité. Cela implique l'existence, sur le territoire, d'une articulation entre la communauté d'agglomération, les communauté de communes et le département. Cependant, peu de départements ont signé une convention de gestion de délégation d'aide à la pierre : l'Indre-et-Loire, la Sarthe et les Pyrénées-Atlantiques ainsi que Paris. Cette journée va s'organiser autour de plusieurs interventions sous la forme d'apports d'information pour alimenter le débat entre nous et entendre également vos témoignages. En particulier, pour clore cette journée, nous écouterons le témoignage que nous avons sollicité des Pyrénées-Atlantiques, qui, à notre sens, apporte un éclairage pertinent sur la forme que pourrait prendre une bonne articulation entre le département et les communautés de communes.

Les enjeux d'une politique intercommunale pour le logement social, par Bernard Brunet, Conseil économique et social de Midi-Pyrénées

Introduction

Tout d'abord, je vais vous dire en quelques mots ce qui peut m'autoriser ainsi à vous parler du logement alors que je ne suis pas un spécialiste du domaine. Je travaille depuis une vingtaine d'années avec une petite

équipe de consultants qui accompagne les territoires locaux et les collectivités autour de toutes les logiques de développement mais de manière assez transversale. Par ailleurs, je suis un élu socioprofessionnel qui siège au conseil économique et social de la région Midi-Pyrénées.

En tant que praticien des territoires locaux au quotidien, c'est depuis six à sept ans que j'ai perçu un signal d'alarme – je ne suis heureusement pas seul dans ce cas – concernant les questions du logement en milieu rural. Cela m'a conduit, dans un premier temps, il y a quatre ou cinq ans, à être rapporteur d'un avis sur l'habitat locatif : « Enjeux du développement des territoires ruraux en Midi-Pyrénées ». Et depuis, je me suis intéressé de plus en plus près à cette question, avec un sentiment d'urgence qui ne fait que croître.

En effet, la question du logement est devenue cruciale au sein de la problématique du développement des territoires ruraux, voire même pour la question du « vivre ensemble » dans ces territoires. Mon intervention sera donc empreinte de beaucoup de convictions car je souhaite vous faire comprendre – sinon partager – ce sentiment d'urgence et les analyses que je peux faire sur le sujet.

Le thème de cette journée est le logement social. Il convient donc de se rappeler que, en milieu rural, le logement social, ce ne sont pas les grands ensembles HLM. C'est au contraire quelque chose qui devrait pouvoir concerner près de 70 % de la population en moyenne, selon les territoires, en raison du faible niveau de revenu d'une majorité de foyers qui les rend éligibles à ce type de logement. Cela en change l'angle de vision, surtout par rapport à l'image que, trop souvent encore, les élus locaux se font du logement social, comme autant de « barres » HLM assorties de la difficulté des populations qui y vivent à s'insérer dans la société locale.

Un deuxième aspect de ce sujet nourrit ma réflexion. Depuis 1982-86 et les premières lois de la décentralisation, nous vivons dans un système où la compétence de l'urbanisme, tout à fait majeure pour l'organisation des territoires et de la société, a été décentralisée et confiée aux communes. A l'époque, il semblait en effet légitime, en termes de subsidiarité, de confier aux élus locaux un domaine qu'ils connaissent bien puisque l'habitat touche la vie quotidienne de leurs concitoyens. Ce faisant, on ne s'est pas rendu compte à l'époque que, en transférant la compétence de l'Etat en matière d'urbanisme aux territoires ruraux notamment, on l'a en réalité transférée aux propriétaires fonciers. En effet, vous savez tous aussi bien que moi que, même si la mutation sociologique est encore en cours, les conseils municipaux ruraux étaient constitués en majorité d'agriculteurs qui étaient aussi les propriétaires fonciers. Or, dans un contexte récurrent de difficultés de l'agriculture, de réformes successives de la politique agricole commune et de faiblesse constante de la retraite agricole, et à partir du moment où les territoires ont retrouvé une attractivité résidentielle, notamment par le phénomène de l'étalement urbain, les arbitrages en matière d'urbanisme ont été faits par les propriétaires fonciers eux-mêmes. Avec le souci légitime, lorsque c'était possible, de valoriser leurs biens de manière à améliorer leur revenu au moment de leur départ à la retraite.

Je vous livre en conséquence mon analyse un peu brutalement. Dans les territoires ruraux, en France, nous ne faisons plus d'urbanisme depuis vingt-cinq ans. En tout cas, nous ne faisons plus d'urbanisme digne de ce nom. Je ne considère pas en effet comme relevant de l'urbanisme, et encore moins de l'urbanisme stratégique ou même prospectif, les révisions successives des plans d'occupation des sols dont la seule

préoccupation est de zoner l'affectation d'un certain nombre de terrains communaux. En tout état de cause, ce n'est pas de cette manière que la collectivité, que la puissance publique peut, au moins, essayer de réguler les dérives en matière d'occupation de l'espace ou de spéculation foncière.

Enfin, dernier point de cette introduction, il n'est pas possible de faire du logement social à l'initiative de la puissance publique sans avoir une maîtrise du foncier, et il n'est pas possible d'avoir cette maîtrise du foncier sans disposer de documents d'urbanisme, en particulier de documents se référant à la loi SRU (plan locaux d'urbanisme).

Un diagnostic de l'habitat dans les territoires ruraux

Une nouvelle attractivité des régions rurales

Un premier constat : la nouvelle attractivité des territoires ruraux. Celle-ci a commencé il y a une quinzaine d'années, même si on n'en a pris conscience que depuis peu. Elle est confirmée dans tous les cas par le recensement général de la population de 1999 ainsi que par les recensements partiels plus récents. Cette attractivité, qui se traduit par le fait que des ménages quittent la ville pour s'installer à la campagne, est non seulement liée, comme je le disais, au phénomène d'étalement des villes, mais aussi à l'image que les urbains se font de la qualité de vie en milieu rural. Ce nouvel engouement datant de la dernière décennie a porté un coup d'arrêt (définitif ou non) à l'exode rural enclenché, quant à lui, depuis plus d'un siècle.

Un exemple. D'après des chiffres de la période intercensitaire 1990-1999 (confirmés depuis), la région Midi-Pyrénées a vu 185 000 nouveaux habitants s'installer en dix ans dans les zones rurales : soit l'équivalent démographique d'un département de cette région. Durant la même période : 1) Le solde naturel a continué de se creuser – comme toutes les populations rurales, la population de la région Midi-Pyrénées vieillit (elle est la plus vieille de France) –, avec un déficit de 54 000 habitants. 2) L'exode rural des jeunes s'est poursuivi au profit de la seule agglomération importante de la région et de son vivier d'emplois, Toulouse. Ainsi, en dépit du creusement du solde démographique naturel et de la poursuite de l'exode rural, le solde migratoire s'est établi à plus de 54 000 habitants. Le hasard des chiffres fait que l'attractivité résidentielle des territoires ruraux, qui redevient positive pour la première fois depuis un siècle, fait jeu égal avec le déficit de population naturel. En conséquence, l'arrivée de ces nouveaux résidents exerce une pression sur l'habitat, en particulier sur l'habitat de caractère. Cela provoque, y compris avec l'arrivée des Européens du Nord, une envolée des prix spectaculaire qui interdit à un jeune issu du milieu rural d'acheter sa propre maison, compte tenu à la fois de la différence des niveaux de revenu et de la hausse des prix. Cela entraîne également une demande de services à laquelle vous, élus locaux, êtes confrontés. Cela crée enfin de fortes incompréhensions entre les représentations idéalisées que ces néo-ruraux ont du cadre de vie campagnard et la réalité de l'espace rural, notamment à travers les conflits d'usage qui vont se concentrer probablement sur les questions d'urbanisme.

Les dangers de l'étalement urbain

Cette nouvelle attractivité de l'espace rural est à analyser comme une très importante opportunité de développement rural (conservation des services publics, retour vers des marges fiscales et financières plus confortables) mais aussi comme un danger pour ce qui est de l'usage de l'espace et de la confrontation de populations dont les motifs d'habiter ces territoires sont désormais dissemblables.

Qu'il traduise une mode ou une réalité des besoins d'accession à la propriété (facilitée en France par de grands espaces géographiques), l'étalement urbain s'avère en effet très préoccupant pour les générations futures. Parce qu'il conforte la spécialisation résidentielle des territoires et que ces territoires perdent leur mixité sociale, il est en effet *porteur de menaces sur le plan social*. Concernant autant les grandes villes que les bourgs modestes, il crée des ségrégations entre les personnes en difficulté et les personnes âgées qui habitent au centre de la ville, et les jeunes ménages qui font construire à la périphérie du bourg ou de la ville. L'étalement urbain a aussi des *conséquences économiques néfastes pour la collectivité* en raison des coûts prohibitifs des besoins induits, en termes d'assainissement, d'infrastructures et d'équipement, de dessertes, de ramassage scolaire, de ramassage des ordures etc. A long terme, il ne faut pas mésestimer non plus le *coût politique* d'un tel phénomène car les exigences de ces nouveaux habitants ruraux en matière de services et d'environnement sont disproportionnés avec la capacité des collectivités à les satisfaire. Dans quelques années, un certain nombre de nouveaux arrivants se retrouveront, par le jeu démocratique, majoritaires dans les conseils municipaux. Les arbitrages qu'ils feront alors, notamment par rapport aux usages de l'espace, risqueront de s'avérer contradictoires avec les intérêts des agriculteurs, des artisans et en général des autres acteurs du milieu rural.

La maîtrise du foncier, un enjeu important

Face à ces constats et ces inquiétudes, il me semble que les questions de l'urbanisme et du foncier sont centrales. Dans un Etat de droit mais aussi dans une société de marché (en particulier dans le secteur de l'immobilier), il n'est pas possible d'imaginer un système dans lequel on empêcherait systématiquement les transactions immobilières entre particuliers. Quels moyens reste-t-il à la collectivité, à la puissance publique pour intervenir ? De mon point de vue, et nous pourrions en débattre, le seul moyen restant à sa disposition, au niveau communal et intercommunal, est de procéder à un certain nombre d'acquisitions de réserves foncières, si possible en les anticipant. Le moment venu, ces réserves permettront de réaliser ou de faire réaliser des programmes immobiliers qui, parce qu'ils seront pilotés par la collectivité, pourront essayer de réguler ces dérives et de rétablir un équilibre sur son territoire. Et je privilégierais dans ces programmes la construction de l'habitat locatif. Pourquoi ?

Dans les zones rurales, il existe proportionnellement beaucoup moins de logements locatifs qu'en zone urbaine, en raison de l'exode rural dont j'ai déjà parlé. Quand on a commencé à construire des logements locatifs, c'était d'abord pour des occupations saisonnières et touristiques (gîtes). Cela a d'ailleurs eu pour effet de geler toute une partie du patrimoine immobilier existant, pour une occupation de quelques semaines par an, au détriment des habitants, et en particulier des jeunes. Un jeune issu du milieu rural qui, aujourd'hui,

souhaite légitimement quitter le foyer familial et louer un petit logement pour vivre seul ou avec son compagnon ou sa compagne ne peut pas le faire. Cela contribue d'ailleurs à accélérer l'exode des jeunes.

La pilotage d'une offre locative diversifiée

La maîtrise du foncier et la possibilité de piloter le logement locatif permettent de rassembler en un même lieu l'offre et la diversité de l'offre locative. Là aussi, les temps ont changé : nos besoins en matière de logement sont non seulement beaucoup plus diversifiés mais ils changent tout au long de notre vie. C'est ce que l'on appelle *la mobilité résidentielle*. Les besoins ne sont pas les mêmes entre un jeune qui quitte le toit familial, un couple, une famille avec un enfant ou plusieurs enfants, puis à nouveau un couple à la retraite dont les enfants ont quitté le foyer, et enfin un peu plus tard encore lorsqu'on perd de l'autonomie. A chaque âge de la vie et à chaque situation ses besoins : taille du logement, accès géographique...

Je vais prendre un exemple, celui des appartements de centre-bourg qui se situaient autrefois au-dessus des commerces et qui ne correspondent plus aux normes et aux usages d'habitation actuelles. Lorsque la collectivité a constitué des réserves foncières dans les îlots de centre-bourg, et lorsqu'elle a la possibilité de réaménager à la fois les habitations et les espaces, cela peut donner, pour un immeuble :

- au rez-de-chaussée, qui comporte des portes plus larges et un plan incliné, des appartements qui conviennent à des personnes âgées moins autonomes ou des personnes handicapées ;
- au premier étage : des T2, T3 ou T4 pour des familles avec un ou deux enfants ;
- au deuxième étage : des studios pour de jeunes travailleurs ou apprentis. (En milieu rural, nous savons très bien que les artisans cherchent des apprentis. Ceux-ci sont dans des centres de formations pour adultes de la ville située à 50 kilomètres du village. Or on ne sait ni faire voyager les apprentis, ni les loger sur place, car cela fait très longtemps que les artisans ne logent plus les artisans dans leur propre famille.)

En pilotant une offre locative diversifiée, avec un projet stratégique, il est possible de réintroduire une mixité sociale et intergénérationnelle et donc contribuer à réguler ce phénomène naturel qui, à travers la spéculation et la spécialisation résidentielle des territoires, fait que nous nous dirigeons de plus en plus vers une société rurale éclatée dans laquelle les gens auront de plus en plus de difficulté à se comprendre.

Une autre façon de voir cette intervention de la puissance publique dans le logement peut se décliner au niveau des lotissements. Vous êtes de plus en plus nombreux, en tant que collectivités locales, à acquérir du foncier à la périphérie de votre commune pour mettre en place un lotissement de 10, 15 ou 20 lots, plutôt que de faire des opérations de centre-bourg. Il est relativement simple d'édicter un règlement sur la manière dont ce lotissement va être construit, aménagé, et d'exiger que sur l'ensemble des lots, 20 à 30 % soient réservés à la location pour certaines catégories de la population. Au passage, cela permettra de réguler un événement récent dans les campagnes qui est l'arrivée de jeunes couples avec des enfants. Car habituellement, lorsque les lotissements que vous avez créés sont soudainement occupés par une vingtaine de ménages avec des enfants en âge scolaire, vous êtes contraints, dans l'année qui suit, de vous endetter lourdement à 20 ou 25 ans pour agrandir l'école séance tenante ou créer une classe d'école maternelle qui se videra cinq ans plus tard. Une fois les jeunes partis au collège de la ville, comme il n'y a pas de mobilité puisqu'il s'agit de familles

qui ont accédé à la propriété, il faudrait créer de nouveaux lotissements pour accueillir des ménages avec de jeunes enfants ! L'habitat locatif favorise donc une meilleure rotation des populations au sein de la commune.

Je suis convaincu que c'est par leurs initiatives dans le domaine de l'habitat locatif que les collectivités rurales reprendront la main en matière de démographie sur leur territoire. Pour cette raison, il m'apparaît tout aussi indispensable de recommencer à faire de l'urbanisme, et de manière exigeante. Il ne suffit pas d'établir une carte communale. Aujourd'hui, il est indispensable d'avoir une vision stratégique de l'urbanisme sur le territoire de sa commune et même sur le territoire étendu de la communauté de communes, l'échelle communale étant aujourd'hui totalement dépassée en la matière. L'INSEE a présenté récemment ses analyses sur la manière dont nous vivons quotidiennement dans les territoires ruraux, à l'échelon du bassin de vie.

Vous m'excuserez pour cette présentation rapide et un peu à l'emporte-pièce. Je souhaiterais cependant que nous puissions avoir un débat contradictoire sur les différentes pistes que j'ai évoquées.

DISCUSSION

Paul Anselin

Je suis sur un territoire qui fait près de 10 000 habitants, et il y a 100 villages. C'est pour dire que je suis sensible au problème de la maîtrise du foncier. C'est le point-clé. Cependant, je ne vais pas jusqu'à dire, comme vous, que la maîtrise du foncier est passée chez les propriétaires terriens. C'est peut-être vrai dans l'Ariège, mais je ne crois pas que ce le soit en Bretagne. A l'heure actuelle, sur la réserve foncière, je partage totalement votre diagnostic. Il faut les faire pour le logement locatif, mais plus encore pour l'accession sociale à la propriété. La Caisse des Dépôts a peut-être un rôle à jouer en la matière, y compris dans l'acquisition des réserves foncières, grâce aux prêts de cinquante ans qu'elle met en place avec un remboursement différé de dix ans.

Néanmoins, dans les territoires ruraux, je pense que nous n'avons pas besoin de faire appel à ces prêts à très long terme. Si on engage la révision du plan local d'urbanisme, on peut y parvenir : il s'agit simplement de libérer des

terrains à bâtir. Seulement, pour « casser la spirale des terrains à bâtir », il faut mettre des terrains sur le marché. A ce sujet, je suis surpris que vous n'ayez pas évoqué le principal obstacle qui est une interprétation restrictive de la loi SRU par la direction départementale de l'équipement. Exemple : un village qui n'a pas de commerces est considéré par l'administration comme un hameau. Dans les territoires ruraux, la maîtrise du foncier passe premièrement par des prêts à très long terme pour les collectivités qui n'ont pas les moyens financiers, deuxièmement par une rupture d'avec l'interprétation totalement excessive de la loi SRU.

François Orcel

Je suis maire de Milly-la-Forêt, une commune du sud de l'Essonne (5 000 habitants), et président de la petite communauté de communes de la Vallée de l'Ecole (10 000 habitants) : avec Milly-la-Forêt comme ville-centre et cinq petites communes autour qui, quant à elles, ne

souhaitent absolument pas créer de logements sociaux. Milly en a construit pour sa part depuis plus de cinquante ans, il n'y a donc pas de raison que cela ne change pas, d'autant plus que lorsqu'on ajoute des logements sociaux aux logements sociaux et qu'il se passe des problèmes que l'on appelle sociaux, c'est le CCAS de la ville qui les prend en charge. Dans votre intervention, je trouve que avez été sur certaines choses un peu sévère. Ce ne sont pas forcément les agriculteurs qui ne souhaitent pas de changements, ce sont surtout les nouveaux habitants que nous avons accueillis depuis une trentaine d'années. Par ailleurs, les départements font beaucoup de « récupération sociale ». Vous l'avez dit, la retraite des agriculteurs est insuffisante. A Milly-la-Forêt, soi-disant une petite ville bourgeoise, un tiers des habitants perçoivent un salaire en dessous du Smic. Or, quand ils entrent en maison de retraite, ils sont encore propriétaires d'un petit bout de terrain ou d'une maison que le département vend au plus cher. Ce sont des opérateurs privés qui achètent les terrains et les maisons. Le conseil général pourrait peut-être faire un geste et vendre ces biens aux communes à un prix du marché qui soit correct. Quant à nos petits villages ruraux, ils ne construisent pas de lotissements pour agrandir l'école mais beaucoup plus souvent pour la conserver. Cela ne signifie pas la même chose au niveau des investissements.

Jean-Luc Bergeon

Je suis maire d'une petite ville de l'Hérault, communauté de communes du Pays de Lunel, entre Nîmes et Montpellier. J'aimerais avoir votre avis sur un paradoxe actuel : en tant qu'élus de proximité, nous devons prendre à bras-le-corps ce problème du logement et donc réorganiser nos territoires et prendre en compte cette attractivité

rurale alors que l'Etat mène une politique de délocalisation des administrations et de disparition des services publics. En milieu rural, nous, nous marchons dans un sens et l'Etat dans un autre : autrement dit, nous devons organiser la réception de nouveaux arrivants en même temps que nous continuons à perdre des services de proximité.

Pierre Courtadon

Je suis vice-président d'une communauté de communes du département de l'Allier (un peu plus de 10 000 habitants). La ville la plus importante (4 300 habitants) est le chef-lieu de canton dont je suis le maire. Depuis un certain nombre d'années, on observe, comme vous l'avez dit, le départ des jeunes couples du centre-bourg vers les communes rurales, avec, simultanément, l'arrivée de populations plus âgées des communes rurales vers le centre-bourg pour retrouver des services, en particulier en santé. Aujourd'hui, le logement social est situé essentiellement dans le centre-bourg. Le milieu rural a mené une politique d'accession à la propriété grâce à une maîtrise du foncier qui permettait de vendre des terrains à des prix beaucoup plus modérés que dans le centre-bourg. Or, aujourd'hui, on constate en effet que, du fait de cette accession à la propriété, se posent des problèmes de diminution du nombre d'élèves dans les classes. La création de nouveaux lotissements ne permet pas de rattraper les effectifs. Avec ce paradoxe qui vient d'être signalé : les communes décident de faire des investissements pour ouvrir des classes, mais ensuite, ce ne sont pas elles qui peuvent décider de les maintenir.

Je constate par ailleurs un autre problème concernant le logement, qu'il soit social ou non. Le fait d'être organisé en communauté de communes a créé un besoin en termes de

services rendus à la population : les communes sont en attente des mêmes services que ceux proposés par le bourg-centre. Cela se traduit notamment, du fait des demandes d'accès à la piscine, aux activités sportives, artistiques, culturelles, par un problème de transport. Les jeunes couples qui se sont déplacés vers les communes un peu plus éloignées prennent leur voiture le matin pour aller travailler dans le bassin de vie, et pas forcément tous les deux au même endroit. Le soir, les enfants ont des activités qui ne sont pas forcément les mêmes, ni aux mêmes heures. Si on ne règle pas le problème des transports à l'intérieur des communautés au sens large, nous serons bloqués pour ce qui est d'organiser le logement sur nos territoires, avec des oppositions de populations ou d'élus au sein d'une même communauté.

Bernard Brunet

Je vais essayer de répondre à vos questions. S'agissant de *la posture des services de l'Etat, et notamment de l'équipement*, c'est une remarque que j'entends constamment. Sous réserve d'aspects techniques que je maîtriserais mal, si je lis la loi, en tant que citoyen de base, il me semble que, si le dispositif d'élaboration d'un plan local d'urbanisme est bien fait (s'il respecte l'esprit de la loi, notamment la concertation avec la population, et a fortiori s'il est réalisé au niveau intercommunal), et quand il a été voté, l'Etat fait valoir ses appréciations et ses remarques, mais c'est une négociation. Or, dans cette phase de négociation, vous ne partez pas en situation d'infériorité. Le temps est révolu où le maire se tenait penaud devant l'ingénieur subdivisionnaire. Vous avez quelque moyen de négocier, surtout si vous avez un projet cohérent, qui est prospectif, et qui va démonter à l'Etat, qui est dans son rôle de

contrôle (et heureusement), que telle ou telle zone, compte tenu des évolutions plus que probables, doit être transformée en zone constructible de manière à promouvoir le développement de votre commune. A ma connaissance, si la DDE interprète aujourd'hui les textes de façon restrictive, c'est lorsqu'il n'y a pas de document d'urbanisme, ou pas de document d'urbanisme sérieux.

Sur *la question des relations avec le département et des opérateurs privés*, il me semble que, de la même manière, la seule possibilité de ne pas perdre la main, c'est que vous, vous vous comportiez aussi comme un opérateur immobilier. Autrement dit, il faut que vous alliez sur le marché pour acquérir du foncier de manière préventive, dans des lieux stratégiques, en anticipant le développement de votre commune, et, le moment venu, que vous contriez par votre propre offre la spéculation. C'est une offre qui favorise la mixité sociale et permet de mieux rentabiliser les équipements collectifs. Quant à ce que je disais sur les agriculteurs, ce n'était pas du tout négatif, c'était un simple constat. Il est en effet tout à fait légitime pour les agriculteurs propriétaires fonciers, après avoir travaillé toute leur vie, de tirer parti de la prise de valeur de leurs terres. C'est juste une chose dont il faut être conscient. Car il faut bien songer que le balancier peut aussi un jour pencher dans l'autre sens. Pour prendre un exemple, il faut savoir que, dans le Tarn, l'étalement urbain actuel laisse à peine 20 % de terres agricoles disponibles. Depuis des années, les salaisonniers de la petite commune de Lacaune essaient d'obtenir le classement AOC de leur jambon de pays (très renommé), ce qui implique que la totalité du produit soit fabriquée sur place. Or dans cette partie du Tarn où la

densité est de 16 habitants au km², il n'est plus possible d'implanter une porcherie sans se trouver à moins de 150 mètres d'une habitation existante (distance réglementaire d'implantation). En l'occurrence, ce sont les agriculteurs qui sont directement pénalisés. Et je pourrais vous donner bien d'autres exemples de ce type. L'étalement urbain confisque toute une partie de l'espace utile pour l'activité économique. Nous nous situons, là, dans un conflit d'usage, une concurrence frontale entre l'usage résidentiel de l'espace et son usage économique, qu'il soit agricole ou artisanal.

S'agissant de *la déprise des services publics*, il y a des manières d'intervenir mais qui nécessitent encore une fois un pilotage de la part de la puissance publique. L'attractivité résidentielle des territoires ruraux, parce qu'elle fait venir des habitants qui ont des besoins appelant eux-mêmes des réponses de nature économique, induit une forme d'économie résidentielle, c'est-à-dire une économie liée aux services au sens large à la population. Le problème surgit quand on se situe au point de bascule : un certain nombre de services publics dépendant de l'Etat ont disparu du territoire, tandis qu'un certain nombre de services au public (commerçants, artisans, services à la personne) n'existent pas ou bien ont disparu. Lorsque les nouveaux arrivants constatent eux-mêmes qu'il y a un besoin à satisfaire, on assiste à la création sur place d'entreprises, et des entreprises qui réussissent parce qu'elles trouvent un marché. Et ceci n'a rien à voir avec ce que les collectivités ont fait pendant des années en maintenant sous perfusion une supérette ou un commerce multiple. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas continuer de lutter pour maintenir un certain nombre de services publics (ou au public).

L'observation montre au contraire que *les initiatives que vous pourrez prendre en tant que collectivités locales peuvent conforter l'attractivité du territoire et donc le redémarrage de l'économie*. Il existe un « trio magique », une clé de succès absolu, au regard des chiffres de l'INSEE, pour retrouver un peuplement : 1) logement locatif 2) services petites enfance (crèche, halte-garderie...) 3) offre culturelle. Tout territoire qui, ces dernières années, a su investir dans ces trois secteurs est un territoire qui a regagné de la population de manière conséquente.

Cette question me permet de rebondir sur la question du bourg-centre et des communes rurales. Il s'agit d'un des freins principaux à l'entente intercommunale et au développement intercommunal. Cette suspicion permanente entre les maires des communes rurales, disant que le bourg-centre leur prend tout, et le bourg-centre, disant qu'il paie tous les services sur sa propre base fiscale, met au cœur des réflexions la question que vous avez évoquée des transports en milieu rural. Il faut envisager les équipements des services à la population au niveau intercommunal.

Un participant (président de la Contrée d'Ablis)

Dans ma communauté de communes, je m'aperçois que le parcours résidentiel ne fonctionne plus. Une certaine paupérisation de la population fait que des personnes sont restées dans les mêmes logements depuis vingt ans (le lotissement datait de 1982). Il se libère un logement par an, deux logements au mieux, alors que j'ai une liste de 70 demandes de logements, dont certaines urgentes (du fait des nombreux divorces et de la nécessité de disposer

rapidement d'un logement pour l'épouse laissée seule avec ses enfants). Le logement social n'est plus utilisé à une certaine période pour en sortir rapidement et accéder à la propriété ou faire autre chose. Le fait de conserver ce logement social évite à certains de s'endetter pour devenir propriétaire et vivre dans des conditions matérielles tout à fait insupportables. Cette question du parcours résidentiel est donc une question très difficile en raison de la paupérisation des jeunes et de nombreuses familles qui vivent avec un petit salaire. Quelle réponse apporter à cela ?

Par ailleurs, comme l'a dit mon collègue de Milly-la-Forêt, la construction de logement social en milieu rural n'est pas toujours acceptée par la population, quand bien même celle-ci en aurait besoin pour ses propres enfants. C'est souvent une contradiction, la même que celle de l'automobiliste qui devient piéton... Cela devient difficile de réaliser des opérations en milieu rural. J'ai moi-même fait l'expérience de réserver des terrains, dans le plan local d'urbanisme, pour construire des logements sociaux au sein mêmes des lotissements, mais je n'ai pas trouvé d'opérateur pour les réaliser en raison de financements insuffisants. Sauf à créer un bloc de 60 logements, ce que je n'ai pas voulu faire.

Bernard Brunet

Votre intervention me permet de revenir sur plusieurs points importants. Vous avez tout à fait raison. Cette mobilité résidentielle que j'évoquais comme un mode de vie, une évolution de la société, est fortement handicapée aujourd'hui par les différences de prix existant entre le logement social classique et tout ce qui est autre, y compris le logement conventionné. Toutefois, ceci est fondamentalement lié au déficit de l'offre. S'il y avait plus de logements sociaux, il y aurait sans

doute plus de mobilité. Mais par ailleurs, le parc privé fonctionne de fait et depuis des années comme logement social, accompagné par les politiques sociales, parce qu'il existe ce déficit d'offre. Globalement, la spéculation, le renchérissement sur les prix des loyers comme sur l'accès à la propriété ou au foncier sont rendus possibles par un déficit chronique, à la fois quantitatif et qualitatif, de l'offre. Le seul moyen de remédier à cela est que la collectivité puisse créer, au moyen de différents outils financiers et administratifs, une offre plus importante et aussi plus ciblée, en tenant compte des besoins beaucoup plus importants qu'hier en surfaces (du fait de la décohabitation, de la recombinaison des familles, etc.).

Il me semble que nous avons très mal utilisé les dispositifs de logements défiscalisés (Lois Besson, Robien, Périssol...). L'idée était de mettre sur le marché des logements locatifs représentant une solution de sortie du parc HLM. Le dispositif s'est emballé, il s'est transformé en placement dans la pierre et en simple opération financière. Pourtant, est-ce qu'il ne serait pas utile de réfléchir, y compris avec les banques privées et la Caisse des Dépôts, à la manière de mobiliser l'épargne locale (laquelle on le sait est importante en milieu rural) sur des placements dans la pierre qui soient pilotés par les collectivités afin, dans une démarche stratégique de l'habitat, de recréer les chaînons manquants. Si la mobilité résidentielle s'est aujourd'hui enrayée, c'est en raison de ces différences de prix et d'un manque de logements intermédiaires (on ne peut pas passer brutalement du logement social à l'accession à la propriété). Comme vous le disiez justement, il faut peut-être remettre en question le fait que la finalité résidentielle d'un ménage est d'accéder à la propriété et de faire construire.

D'autant plus que la mobilité de la population est évolutif rapidement (divorces, départ des aujourd'hui plus forte et plus souvent revendiquée, enfants... notamment par des situations familiales qui

LES MODES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

(associant fonds publics, prêts sur fonds d'épargne et autofinancement des opérateurs),

par Jean-Pierre Schaefer, Caisse des Dépôts

Chargé des études économiques sur l'habitat à la direction des prêts et de l'habitat, qui gère les prêts au financement du logement social, j'aborderai trois questions :

- un rappel sur la place du logement social locatif en France,
- le rôle de la Caisse des Dépôts dans ce domaine,
- quelques remarques sur le contexte de la décentralisation.

La place du logement social locatif en France

Il existe, en France, 24,5 millions de résidences principales, dont 9,3 millions de locatif et dont 4,2 millions locatif social (Offices : 1,9. SA : 1,77. SEM : 0,52). Autrement dit, un logement sur six est un logement social. Par rapport à d'autres pays, la particularité de la France est de disposer d'un parc relativement équilibré du point de vue du statisticien, entre les statuts propriétaires locatif privé et locatif social. Certains pays, souvent les pays pauvres ou méditerranéens, ne comptent que des accessions à la propriété tandis que d'autres, comme la Grande-Bretagne, n'ont quasiment pas de logements locatifs privés.

Ensuite, comme le montre le tableau ci-après, la France construit depuis des années en moyenne 320 000 logements neufs, répartis sur l'ensemble du territoire mais plus particulièrement en dehors des pôles urbains, c'est-à-dire dans vos territoires. Sur ces 320 000 logements neufs, 40 000 sont des logements sociaux (PLUS ; HLM ; PLA-I : prêt locatif aidé d'intégration ; PLS : Prêt locatif social). Le plan de cohésion sociale actuel vise un doublement de la création des logements sociaux. En 2005, la France a beaucoup construit, avec une production globale de logements neufs supérieure à 400 000. Et on peut en espérer encore autant pour l'année 2006 – à condition que le loyer de l'argent reste à ses niveaux actuels, autrement dit très bon marché.

La construction neuve en France

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
milliers de logements commencés	311	303	303	314	363	390	390
dont PLUS/PLA-VPLS	39	35	40	41	44	55	62
dont locatif intermédiaire PLI	4	4	5	3,5	2,5	3,5	4,5
dont locatif privé	35	36	38	42	54	54	52

A noter qu'une des façons de produire du logement HLM n'est pas seulement de construire : il y a aussi la possibilité d'acheter des logements existants et de leur attribuer un statut de HLM. Globalement, chaque année, trois quarts des nouveaux logements HLM sont des constructions neuves, tandis que le quart restant correspond à des opérations d'acquisitions, avec ou sans amélioration.

Le tableau indique également les données chiffrées pour le logement locatif intermédiaire (3^e ligne du tableau), avec 4 500 logements en 2006, et le logement locatif privé (4^e ligne du tableau), avec 52 000 logements en 2006.

Une particularité de la France est donc que ses promoteurs immobiliers (la Fédération des promoteurs-constructeurs) ont produit pour moitié du logement locatif. Le paradoxe de cette profession est d'avoir un discours dans lequel, tantôt elle met en avant l'intérêt de l'accession à la propriété, tantôt celui de la location.

Les ménages et leur argent

Pour analyser le rôle du logement social, on peut évoquer la notion de taux de pauvreté au sein de la population (ou seuil de pauvreté). Ce taux est égal au nombre de ménages qui gagnent la moitié du revenu médian (revenu médian : 50 % au-dessus, 50% en dessous), soit 12 % des ménages (plus de 3 millions). Un ménage pauvre gagne aujourd'hui moins de 700 euros par mois : comment pourrait-il donc payer un loyer de 300 euros par mois par exemple ?

Distribution des niveaux de vie en 1988 et 2002

Seuils de ressources annuelles en euros selon les enquêtes logement

<i>France métropolitaine</i>		<i>2002</i>
Revenu moyen		17 120
3 ^e décile « ménages modestes »		10 626
Demi-médiane (seuil de pauvreté)		7 165
Taux de pauvreté		12,5 %
Nombre de ménages pauvres		3 066 198
Nombre de ménages modestes		4 290 956
Ensemble des ménages		24 525 178

Repères sur le revenu mensuel moyen des ménages en 2002 (en euros)

Ménages pauvres	680
Ménages modestes	1210
Autres ménages	2827

Le taux de pauvreté était beaucoup plus élevé dans les années 1970 : la France de la croissance, qui connaissait le plein emploi, avait en même temps un taux de pauvreté élevé. Malgré son côté normatif, cette définition de la pauvreté présente l'avantage de permettre les comparaisons au niveau international. Sur ce thème des ménages pauvres, je vous renvoie aux travaux de l'économiste Jean-Claude Driant*, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris XII et de Christelle Rieg, division Logement à l'Insee : *Les ménages à bas revenu et le logement social*, Insee première, n° 962, avril 2004, 4 pages.

* http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP962.pdf.

Observons à présent le type de logements occupés par ces ménages pauvres :

	ménages pauvres		ensemble des ménages
	1988	1992	2002
Propriétaires non accédant	34 %	24 %	35 %
Accédants à la propriété	11 %	6 %	21 %
Locataires secteur social	18 %	29 %	17 %
Locataires secteur privé	21 %	28 %	21 %
Autres statuts	17 %	12 %	6 %
			100 %

Sur l'ensemble des ménages, 17 % résident dans le secteur social et 21 % dans le secteur privé. Les ménages pauvres habitent pour 29 % d'entre eux dans le secteur HLM et aussi pour 28 % dans le secteur privé. Les propriétaires immobiliers privés ont beau jeu de souligner qu'eux aussi logent beaucoup de personnes pauvres, car les efforts financiers respectifs des ménages dans le secteur privé sont sensiblement plus élevés dans le parc locatif privé que dans le parc social. Si les ménages restent longtemps dans un logement social, c'est aussi en raison de son meilleur rapport qualité-prix.

Par ailleurs, un quart des ménages pauvres sont propriétaires et 6 % sont accédants à la propriété. La question de l'accession « très » sociale est un véritable débat. De nombreux pays considèrent qu'il faut aider les ménages pauvres à accéder à la propriété en inventant différents systèmes. Une difficulté est d'éviter les effets d'aubaine relativement aux seuils d'accès. La France est l'un des rares pays qui accorde aussi une aide au logement (APL) aux accédants à la propriété. Enfin, dans la catégorie « autres statuts », entrent les logements de fonction, qui sont progressivement en train de se réduire.

Le financement des opérations dans le logement locatif social et le rôle de la Caisse des Dépôts

Le Carnet de caisse d'épargne défiscalisé est né en 1818. Jaune pour La Poste, rouge pour les Caisses d'Epargne, il est réclamé par le secteur bancaire qui dispose d'un livret B défiscalisé. Il existe **46 millions de déposants** pour une rémunération actuelle à 2 % (décembre 2005). Les fonds d'épargne, dans lesquels entrent aussi certains Codevi, les Livrets bleus et les livrets d'épargne logement, représentent plus de **200 milliards d'euros**. Ils sont centralisés à la Caisse des Dépôts, une institution qui a été créée expressément pour garantir le remboursement des carnets de caisse d'épargne, avec une contre-garantie de l'Etat en cas de nécessité.

Le mécanisme du logement social est le suivant : **chaque année**, la Caisse des Dépôts finance **4 à 5 milliards d'euros de prêts**, dont le prêt PLUS (logement social) et d'autres prêts. Depuis les années 1950, la Caisse des Dépôts transforme cette épargne à vue en **prêts à long terme sur 40 à 50 ans**, soit actuellement des échéances jusqu'en 2055. L'**encours** de la Caisse des Dépôts – il s'agit de la dette, notamment des organismes HLM – s'élève à **90 milliards d'euros** : il contribue à l'équilibre du système, qui est alimenté par le remboursement régulier des organismes HLM.

Ce système original utilise donc une ressource défiscalisée. Par ailleurs, une fraction des sommes déposées par les épargnants est **placée sur les marchés financiers**. Un résultat est versé à l'Etat qui assure la contre-garantie de ce fonds. Pour la France, nous disons bien que ce n'est pas l'argent de l'Etat qui assure le financement du logement social, mais l'argent des Français.

Le tableau suivant présente l'emploi des ressources de la Caisse des dépôts :

Emplois	Ressources
<ul style="list-style-type: none"> - Décollecte - Versements de prêts - Intérêts des déposants - Marges CEP (Caisse Epargne) et CNE (Poste) - Transfert du résultat 	<ul style="list-style-type: none"> - Excédent de collecte - Intérêts sur prêts - Intérêts sur produits financiers - Amortissement des prêts - Remboursement anticipés
Placements financiers	Retraits sur les placements financiers

Prélever 4 à 5 milliards d'euros pour financer le logement social, sur une somme globale de 200 milliards, cela n'est pas excessif. Les fonds d'épargne ne sont pas contingentés : si les organismes HLM parvenaient à monter des opérations équilibrées – nous verrons à quelles conditions – la Caisse des Dépôts pourrait prêter

beaucoup plus. Soumis pour partie à la conjoncture économique, notamment aux cycles de la collecte et de la décollecte, la spécificité de ce système est cependant d'être indépendant et solide¹.

Les circuits de décision

Avant la décentralisation, le financement du logement se faisait selon un circuit théorique :

Loi de finances > DDE (enveloppe logements) > organisme HLM > opération > emprunt à la Caisse des Dépôts > garantie de la collectivité locale.

Dans la pratique, les choses se passaient de manière plus complexe, avec des aller et retour entre partenaires :

Collectivité locale donnant ou non sa garantie, ce qui implique un certain droit de regard > analyse financière de la Caisse des Dépôts et autres financeurs (1 % logement...) + analyse du risque des organismes HLM...

Par conséquent, même avant la décentralisation, le système n'était pas « vertical ».

Après la loi du 13 août 2004, le circuit s'est enrichi :

1. Loi de finances (aide à la pierre) > délégation des enveloppes financières au niveau régional > convention de 6 ans avec le département (si celui-ci est volontaire) ou avec les EPCI (si ceux-ci sont volontaires)² > pour la distribution des agréments des aides à la pierre.

2. Analyse financière de la Caisse des dépôts > opération > organisme HLM > Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et garanties et permis de construire par la collectivité locale.

Les partenaires

Les partenaires du secteur locatif social, ce que l'on appelle « le monde HLM », comprennent :

- les maîtres d'ouvrage regroupés dans l'Union sociale pour l'habitat et la Fédération des sociétés d'économie mixte ;
- les collectivités locales (responsables des garanties, permis de construire, délégataires pour la programmation, politiques locales de l'habitat) + le 1 % logement ;
- l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;
- la CGLLS, une sorte de caisse d'assurance et de solidarité ;
- le ministère des finances, confiant à la Caisse des Dépôts le mandat de gestion des fonds et les règles liées aux prêts ;
- La direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), qui est rattachée au ministère des affaires sociales et au ministère de l'équipement, chargée de définir la politique de l'habitat au niveau macro-économique (organismes en difficulté, prêts réglementés, ciblage social, pilotage général).

¹ Les premiers prêts au logement social étaient des prêts du Trésor (1947), un système qui fonctionnait bien tant que le Trésor public avait de l'argent pour cela.

² Par parenthèses, au moment du débat sur la loi, était évoqué, pour les EPCI, un seuil minimum de 50 000 habitants. Or l'Assemblée des départements de France souhaitait relever ce seuil à 300 000 habitants ! La décision a été de supprimer totalement le seuil. Ainsi, aujourd'hui, tout EPCI qui se dote d'un plan local de l'habitat (PLH) peut demander une délégation pour le financement du logement social.

En France, la tendance est au regroupement des organismes de logement locatif social, et il ne s'en crée quasiment pas de nouveaux.

Les organismes de logement locatif social en France

617 offices et entreprises	290 offices de l'habitat Offices et Opac HLM (2,1 million de logements gérés, dont la moitié par les offices départementaux)
	311 entreprises sociales pour l'habitat SA HLM (1,8 million logements gérés)
306 sociétés d'économie mixte	Sociétés d'économie mixte 306 SEM immobilières (0,5 million logements gérés)
Au total 923 partenaires	

Chaque année, dans son rapport annuel, la Caisse des Dépôts publie un bilan financier qui reflète l'« état de santé » du monde HLM. En tant que banquier, elle s'intéresse à ses clients qui, pour l'habitat social, constituent un millier de partenaires. Ceux-ci, en termes de quantité de logements gérés, voire de dispersion du parc, n'ont pas de taille optimum : il y a de « petits dodus » et de « grands maigres ». En revanche, s'il existe des problèmes de concentration de logements sociaux – l'actualité vient de nous en rappeler les effets néfastes –, on connaît le cas d'un très grand immeuble qui est passé d'un seul bailleur à trois bailleurs pour revenir en fin de compte à l'idée d'origine d'un seul bailleur... On constate donc que tous les cas de figure existent et qu'en dehors de la nécessité, pour un bailleur gérant cinq cents logements par exemple, de sous-traiter un certain nombre de responsabilités techniques, il n'y a pas de règle optimum pour la quantité de logements administrée. Cela est important notamment pour les secteurs d'habitat dispersé et pour le monde rural.

L'évolution du logement social

Depuis sa création, le logement social n'a cessé d'évoluer. Le secteur locatif social naît en 1947 avec les prêts du Trésor. Il se transforme en HLMO (pour HLM « ordinaire ») de 1966 à 1977, en prêt locatif aidé ou PLA de 1977 à 1999, en prêt locatif à usage social ou PLUS à partir de 1999.

Dans une autre « gamme », on trouve le PLR, un programme à loyer réduit qui, dans les années 1965, était très bon marché. Celui-ci s'est transformé en 1990 en prêt locatif aidé d'insertion PLA-I/TS, correspondant non à un type de bâti mais à un mode de financement plus avantageux. Les logements construits ou aménagés en PLA-I ne se différencient pas des autres logements, ce qui est important lorsqu'on veut techniquement les intégrer dans le tissu bâti.

La prime à l'amélioration du logement à usage locatif social (Palulos), depuis les années 1970, améliore ou permet de remettre à niveau le parc locatif.

Le PLS, qui s'adresse à des populations qui ont des revenus supérieurs (par exemple un couple de jeunes professeurs), est né en 1999, mais il s'inscrit dans la continuité des immeubles à loyer modéré (ILM) ou des immeubles à loyer normal (ILN) qui avaient cette vocation de répondre à des demandes en loyers intermédiaires.

Enfin, il existe des prêts pour l'accession à la propriété, sachant que la Caisse des Dépôts, qui avait participé au pool de financement des PAP (remplacés aujourd'hui par le prêt à taux zéro ou PTZ), n'intervient pas dans ce domaine actuellement.

Un zoom sur le financement PLUS (prêt locatif à usage social) :

• il finance la construction locative social neuve
• il se substitue aux PLA (prêt locatif aidé)
• son taux est doublement révisable <i>taux d'intérêt et taux de progressivité : 3 % au 1^{er} novembre 2005</i>
• il offre un préfinancement sur 3 à 24 mois
• sa durée est de 40 ans et 50 ans pour le foncier
• l'aide de l'Etat va de 5 % à 12 % selon l'opération, assortie d'une TVA à 5,5 %
• l'exonération sur 15 ans de la TFPB <i>extension à 25 ans selon loi cohésion sociale pour la période 2005-2009</i>

Commentaire : disposant de prêts privilégiés mais à taux révisable, le monde HLM n'est pas totalement à l'abri des fluctuations économiques, avec des mécanismes qui amortissent les effets de la révision des taux.

La Caisse des Dépôts a la responsabilité de garantir l'équilibre de l'ensemble de ces prestations sur le très long terme. Elle prend donc des hypothèses raisonnables sur l'évolution des loyers en tenant compte de la vacance des logements (1 % à 3 %) et de la rotation des bénéficiaires (10 à 12 %). Son analyse financière du prix de revient, selon la surface et le nombre de lots, est la suivante :

Dépenses moyennes par logement :

- TFPB 290 euros
- Gestion 600 euros / 640 euros
- Entretien 515 euros
- Annuités d'emprunt 1 300 euros/ 1 680 euros
- Grosses réparations 0,6 % du prix de revient

Cependant, en l'absence d'aide massive, soit de la collectivité locale, soit du 1 % logement, il est probable que dans des endroits très valorisés, il soit difficile d'équilibrer les montages d'opération. En effet, les organismes HLM français, qui manquent de fonds propres, dépendent fortement des apports du 1 % logement et des apports des collectivités locales, notamment en foncier.

Les catégories de prêts et leur mise en place

Outre les prêts réglementés pour l'habitat (PLUS, Palulos), il existe aussi des prêts pour la construction et l'amélioration des établissements d'hébergement (maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs...), hors du logement familial, avec des prêts dits PEX (prêts expérimentaux) et Phare. Pour l'aménagement urbain, il existe des prêts projets urbains (PPU) et des prêts de renouvellement urbain (PRU).

La mise en place des prêts repose sur le système des garanties qui peut prendre du temps. En revanche, la Caisse assure au monde HLM un niveau de service identique à celui du système bancaire : une demande de prêt HLM peut se faire par internet. La Caisse des Dépôts considère qu'elle propose avec ces prêts ce qui existe de mieux sur le marché.

Par ailleurs, comme l'indique la carte de France ci-après, la Caisse des Dépôts est organisée depuis de nombreuses années de manière décentralisée : 94 % des 8 000 dossiers de prêts annuels sont instruits par les directions régionales.

Caisse des Dépôts : limites des directions régionales



Une décentralisation en marche

Notre législation œuvre depuis plusieurs années à une décentralisation du logement social, au travers notamment des lois et textes suivants :

- en 1998, le rapport Sueur «Demain la Ville» et la loi de lutte contre les exclusions,
- en 1999, la loi sur la coopération intercommunale, suivie en 2000 du rapport Mauroy sur la décentralisation, et modifiée par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain,
- en 2003, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, suivie en 2005 de la loi de cohésion sociale et du projet de loi sur l'engagement national pour le logement.

Dans l'ensemble, tous ces textes ont la même orientation. Et avec le vote de la loi sur les libertés et responsabilités locales, en 2004, on assiste à l'aboutissement d'un mouvement de fond qui a traversé tous les gouvernements et toutes les assemblées.

Pour illustration, la décentralisation des aides à la pierre peut être schématisée ainsi :

La décentralisation des politiques de l'habitat

Notamment, une des mesures importante est la création des comités régionaux de l'habitat. Il a existé des comités départementaux, certains très actifs, les autres fonctionnant plus comme des chambres d'enregistrement, souvent marqués par l'intervention de l'Etat (DDE). Ces comités ont été recréés au niveau régional. Dans la région Rhône-Alpes, par exemple, qui représente plusieurs millions d'habitants, ce comité sera important et devra probablement mettre en place des commissions spécialisées, sans doute par département. En revanche, le comité régional de l'habitat pourra constituer le bon niveau de réflexion pour les 700 000 habitants de la région limousine. Ainsi, les méthodes de travail seront sans doute très différentes d'une région à l'autre.

Un élément important de la politique départementale, rappelé sur le schéma, est la cohérence avec le plan départemental d'action pour le logement des populations défavorisées (PDALPD), qui rappelle l'importance du niveau départemental dans l'action sociale.

La répartition du parc locatif HLM par communes

Lorsqu'on parle du logement social, on évoque souvent sa concentration dans un certain nombre de communes. Le tableau suivant nous en donne une indication précise :

La répartition du parc HLM par communes

(en France métropolitaine)

195 communes (16,4 M d'hab.)	rassemblent	50%	du parc HLM soit	28%	de leur parc
1 800 communes (18,5 M d'hab.)	rassemblent	40%	du parc HLM soit	22%	de leur parc
13 211 communes (16,4 M d'hab.)	rassemblent	10%	du parc HLM soit	7%	de leur parc
21 344 communes (7,1 M d'hab.)	n'ont pas du tout de logement		HLM		

En effet :

- 195 communes françaises, représentant 16 millions d'habitants, abritent la moitié du parc HLM et plus du quart du parc locatif social des communes. Parmi elles, on trouve de très grandes villes et leurs proches banlieues ;
- et 1 800 communes, représentant 18,5 millions d'habitants, abritent 40 % du parc HLM et 22 % du parc locatif social des communes ;
- puis, un peu plus de 13 000 communes abritent quelques logements HLM, soit 10 % du parc HLM et 7 % du parc locatif social des communes. C'est le taux moyen dans les départements de la moitié sud et sud-ouest de la France, dans ceux qui n'ont pas une tradition industrielle ;
- enfin, plus de 21 000 n'en ont pas du tout. Or, ces chiffres ne concernent pas seulement de très petites communes, mais aussi des villes.

Ce bilan ne fait pas état des communes entrant dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU, qui, rappelons-le, prend en compte une taille de communes (3 500 habitants) dans une agglomération de 50 000 habitants au moins. On constate que certaines communes ont des logements sociaux, d'autres pas du tout. La question que je me pose, pour ces dernières, est de savoir comment fonctionne leur parc locatif privé.

Les flux de l'offre

Lorsqu'on traite de l'habitat, il faut distinguer le stock et le flux. Le taux annuel de mobilité des ménages, tous statuts confondus, était de 7,4 % en 2002 ; 750 000 mutations à titre onéreux ont lieu par an, tous types de résidence confondus, soit environ 3 % du parc total des logements en propriété (y compris les résidences secondaires). Le nombre de constructions nouvelles est actuellement d'environ 400 000 par an.

Etudions de plus près les flux. En locatif privé, on effectue environ un million de relocations par an, soit 20 % du parc. Le locatif HLM se renouvelle en moyenne à hauteur de 12 % au niveau national et de 10 % en Ile-de-France. Or, depuis trois ans, le pourcentage des relocations a baissé de 2 % (respectivement à 8 et 10 %). Cela signifie que l'on est passé de 440 000 à 400 000 attributions de logements en HLM ; soit une perte de 40 000 locations qui équivaut à la production neuve annuelle de HLM.

Les points de comparaison entre le parc locatif privé et le parc locatif HLM sont également intéressants. Le tableau suivant montre que le locatif privé détient un pourcentage non négligeable de maisons. Pour les HLM, l'héritage des années 1970 a conduit à une prédominance des appartements. En revanche, les logements HLM sont un peu plus grands parce qu'il existe moins de T1 et T2 dans cette catégorie. De même, le loyer moyen est inférieur au loyer dans le parc locatif privé (France entière).

Le logement HLM comparé au parc locatif privé

	Locatif HLM	Locatif privé
Maisons	16 %	29 %
Appartements dans immeubles de > 50 logements	21 %	8 %
Taille moyenne	70,5 m ²	65,8m ²
Loyer moyen	4,2 euros/m ²	6,6 euros/m ²

Il faut aussi avoir en tête la courbe suivante sur le rapport entre rotation des occupants et taille des logements. Les « seniors » notamment, lorsqu'ils quittent leur logement qui s'est vidé de ses occupants pour un « petit » logement, passent de 150 m² à 110 ou 90 m² (contrairement aux idées reçues qui voudraient qu'ils emménagent dans des studios de 30 m²). En réalité, tout le monde a besoin de plus en plus de surface.

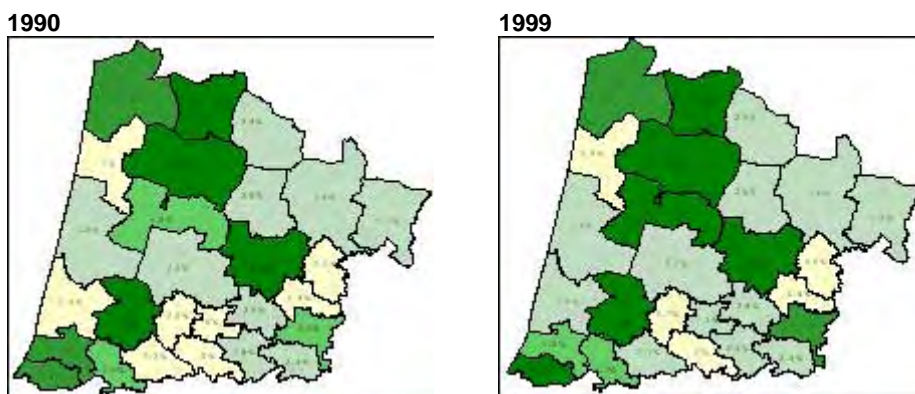
Rotation et taille des logements

En un an, dix-sept T1 sur cent et six T5 sur cent auront changé d'occupants.

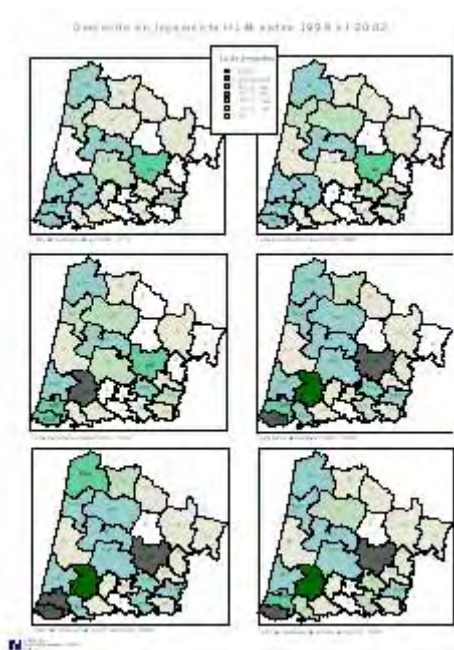
Les programmes locaux de l'habitat, quelques illustrations

Pour visualiser les questions que l'on se pose sur le logement social au niveau départemental, observons les cartes suivantes, qui représentent le département des Landes. Les cantons, proches du périmètre des EPCI landais, ont plus ou moins de logements HLM (aucun sur les taches blanches des cartes). Le fonctionnement du marché du logement est très différent d'un canton à l'autre.

Ratio entre le parc de logements HLM et le parc de résidences principales (département des Landes)

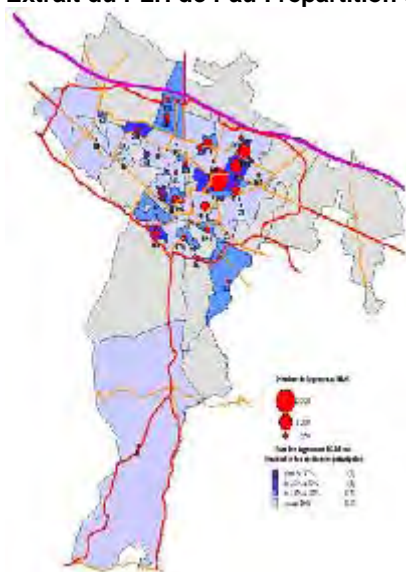


Pour aller plus en détail, une analyse des demandes de logements HLM, dans ce même département des Landes, peut être reportée chaque année sur cette carte :



Autre exemple méthodologique de visualisation utilisé dans un programme local de l'habitat (PLH). La carte du PLH de Pau montre que 87 % des logements locatifs sociaux de l'agglomération se situent en son cœur, qui présente un déficit d'attractivité résidentielle, et qu'un tiers des logements locatifs sociaux publics est concentré dans trois quartiers palois.

Extrait du PLH de Pau : répartition de l'offre HLM existante



Le PLH de Dunkerque offre quant à lui un exemple de très forte volonté de la municipalité, ou plutôt de la communauté urbaine, en matière de logement social, qui s'est traduite par un grand nombre d'actions dans ce domaine, comme le montre le tableau suivant : soutien à l'accession, aux plus pauvres, au foncier...

Extrait du PLH de Dunkerque : des interventions adaptées aux besoins

Mesure	Conditions	Montant	Enveloppe 2002	Nombre de logements
Soutien au PLUS et PLUS-CD	Typologies et tailles de logement diversifiées. 10% minimum type S.	2% de l'assiette plafonné à 2000 € par logement	320 000	160
Item en HQE	Répondre aux exigences de la démarche HQE. Associer la CUD à la démarche en item.	3 à 5% de l'assiette, plafonné à 6 000 € par logement		
Soutien au RAJ et PLUS AA	10% minimum de logements en PLU-intégration dans les programmes neufs.	8 % de l'assiette, plafonné à 8 000 € par logement	90 000	12
Surcoûts fonciers	Seul de dédouanement de l'aide de l'Etat	10% du surcoût constaté, plafonné à 3 200 € par logement	60 000	19
Aide à la PALLIOS	Programme en quartier CPV ou sensible. Projet ambitieux.	10% de l'assiette en quartier sensible, 25% en CPV	390 000	121
PALLIOS HQE	Item + association de la CUD en amont de la démarche	Idem		
Aide aux opérations	Inscription dans un projet de quartier	25% de l'assiette en CPV, 20% en quartier sensible. Plafonné à 3 800 € par logement.	150 000	40
Aides aux logements adossés	Parténariat avec une association	1 600 € par logement maximum	30 000	
Aide à l'acquisition des logements	Parténariat avec une association	10%, 20% ou 30% de l'assiette selon ressources	30 000	20
Aide au P.S	Conditions générales PLS, en secteur EPV	Soutien PLUS et surcoût foncier	60 000	30
TH+3	Conventionnement entre la CUD et le bailleur provoyant l'accès par la CUD d'une troisième maison et sa mise à disposition par bail emphytéotique.			10

Le rôle des départements dans les PLH, une place importante à côté des grandes agglomérations

Je vais vous faire part à présent d'une méthode d'analyse un peu particulière pour essayer de comprendre les rôles respectifs des départements et des EPCI dans la création de logements sociaux. Cela consiste, dans les départements, à ôter de l'analyse les EPCI les plus importants : la préfecture et une ou deux sous-préfectures, c'est-à-dire les grands pôles urbains (au plus trois ou quatre EPCI dans les régions fortement urbanisées) :

en dehors du ou des principaux EPCI situés sur le territoire départemental		
26 départements	ont au moins	50% du parc HLM
29 départements	ont entre	50% et 33% du parc HLM
15 départements	ont entre	33% et 25% du parc HLM
17 départements	ont moins de	25% du parc HLM

Lire ainsi (1^e ligne) : dans 26 départements, 50 % du parc HLM se situent en dehors du principal EPCI.

Concrètement, ces chiffres signifient qu'il existe en effet une concentration urbaine mais aussi une certaine dispersion urbaine et du stock HLM (hors Ile-de-France) :

dans les	46	départements ayant	1	pôle urbain majeur
le reste du département		représente en moyenne non pondérée	48 %	du parc HLM
dans les	28	départements ayant	2	pôles urbains majeurs
le reste du département		représente en moyenne non pondérée	37 %	du parc HLM
dans les	13	départements ayant	3 ou plus	pôles urbains majeurs
le reste du département		représente en moyenne non pondérée	31 %	du parc HLM
soit pour un total de 153 EPCI			et 83 départements métropolitains hors IdF	
une moyenne départementale hors principaux EPCI de			42%	du parc HLM

Ainsi, 46 départements doivent se charger de 50 % du parc locatif HLM en dehors du ou des pôles urbains les plus importants (par exemple deux pôles urbains pour les Landes), et on peut estimer que le rôle de ces départements en matière de locatif social est loin d'être résiduel.

La signification générale de ces tableaux est de montrer que *le rôle du département est de créer des logements sociaux là où il en existe un peu et, encore plus, là où il n'en existe pas ou très peu* : il n'est que de constater (bas du tableau précédent) que la moyenne départementale de logements sociaux à créer, hors EPCI importants, est de 42 % dans les communes de plus de 3 500 habitants. Dans le dialogue avec le département, les EPCI de taille modeste ont un rôle à jouer dans l'offre en habitat social.

Conclusion, les enjeux du secteur locatif social

En matière de logement locatif social, on peut considérer que :

- le pouvoir d'agir appartient désormais largement aux partenaires locaux ;
- il existe un débat sur le droit au logement et la solidarité nationale, notamment au travers de l'article 55 de la loi SRU (qui concerne les communes de plus de 3 500 habitants dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, soit moins d'un millier de communes). Bien que celui-ci ne s'applique pas vraiment au milieu rural, le souci d'une offre diversifiée en logements est à intégrer quelle que soit la taille des communes ;
- il existera, du côté des HLM, des arbitrages patrimoniaux dans le cadre de ce qu'on appelle les plans stratégiques de patrimoine (PSP), par exemple en décidant de se maintenir ou de se désengager dans tel ou

tel département ; en cas de désengagement, il faut bien entendu se demander pourquoi les organismes HLM prennent cette décision et comment réagir à cela ;

- le parc HLM doit être davantage tourné vers les bénéficiaires finaux. Le débat porte depuis quelques années sur une évolution possible en accueillant une population diversifiée (pauvre et modeste).

La place du locatif social dans les marchés de l'habitat

Le parc du logement locatif social est un parc important, c'est un système « rodé », qui fonctionne bien. Dans une société développée à plusieurs vitesses, et dans une économie de marché qui, par delà les fluctuations conjoncturelles, maintient sa croissance, il faut maintenir une offre locale sociale. Il est important pour cela de dépasser un certain nombre de blocages structurels. La réponse sera locale.

DISCUSSION

Bernard Saint-Germain

Un des points importants de votre présentation est la démonstration de ce qui est considéré généralement à tort comme le rôle résiduel du département dans la création de logements HLM.

Sylvie Jansolin

Ce n'est peut-être pas le sujet du jour, mais on n'a pas parlé jusqu'ici du problème posé aux bailleurs sociaux de l'usure, de l'entretien et de la mise à niveau des constructions anciennes, qui ont été conçues en fonction des critères de l'époque, et qui se répercute sur le prix des loyers. Il me semble que c'est une préoccupation importante des bailleurs sociaux.

Jean-Pierre Schaefer

En effet, on a mis en place, dès les années 1977-78, une prime à l'amélioration. Il existe donc des prêts spéciaux, dont certains ont été bonifiés par la Caisse des Dépôts-section Généralia : il s'agit des fonds de la Caisse des Dépôts elle-même (non des Caisses d'Épargne), qui financent à 2,65 % l'amélioration du logement social. Il y a sur ce point aussi des choses positives qui nous permettent d'annoncer les trains qui arrivent à l'heure. Un certain nombre d'articles ont paru ainsi dans la presse à propos d'un quartier de Nancy dont on a pu constater qu'il était très « calme ». C'est un quartier pour lequel il y a eu des efforts très importants d'amélioration et d'entretien : il s'agit de très grands immeubles, de barres gigantesques qui ont à la fois des défauts mais aussi de grandes qualités, notamment des coûts de chauffage très faible dus à la méthode de construction, avec une répercussion positive sur le montant des charges. On constate donc, à cet endroit, que l'effet d'amélioration massif, avec un

engagement de la ville en continu depuis plus de vingt ans, a maintenu à flots le parc.

Donc, il existe bien des financements spécifiques, et le parc HLM est géré selon un certain mode de rationalité. Le parc HLM a peut-être les défauts de son âge, mais il n'y a pas de fatalité quant à son bâti, exclusion faite d'une partie des constructions (notamment dans le parc PSR, construit durant les années 1955-65) qui est véritablement en mauvais état. Autrement dit, le parc HLM peut paraître plus dégradé à l'œil nu que d'autres types de constructions, mais il n'existe pas plus de fatalité de dégradation pour les HLM que pour certaines copropriétés construites à la même époque. De plus, le parc HLM a quand même des atouts en termes de financement.

A l'avenir, des efforts vont être poursuivis, autour de la notion de développement durable, de manière à réduire massivement les charges. La Caisse des Dépôts souhaiterait que la consommation d'énergie des logements HLM que l'on construit aujourd'hui soit, en 2055, très sensiblement réduite. Les compétences statutaires requises en fonction du projet intercommunal, par Etienne Faure, Mairie-conseils

J'aurai un propos plus micro-intercommunal, une manière de revenir en amont de ce qui a été évoqué par Jean-Pierre Schaeffer sur le logement social en général. Il s'agit de mieux connaître quelle est la marge de manœuvre des EPCI pour agir en matière de logement et d'habitat.

Traditionnellement, dans les réunions et les rencontres de Mairie-conseils, nous avons un atout, qui est celui de connaître préalablement les statuts des groupements reçus. Peut-être qu'aujourd'hui, nous pourrions faire le mouvement inverse, et parler, au gré des interrogations et des

échanges, des statuts de chacun d'entre vous, ou des problèmes qu'il rencontre. Je me propose en tout cas de redessiner le cadre légal des capacités d'un EPCI à agir en matière de logement. Nous allons nous intéresser à deux choses : le cadre légal actuel, avec un rappel sur l'enjeu de la définition de l'intérêt communautaire, et un commentaire sur le nouveau dispositif que la loi du 13 août 2004 a introduit dans ce domaine, en plus, au profit des intercommunalités. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur la question très concrète des pratiques et des difficultés de mise en œuvre.

Le cadre légal

L'enjeu de la définition de l'intérêt communautaire D'ici un an et demi, les communautés (de communes et d'agglomération) ont obligation de préciser l'intérêt communautaire. Cet aspect est déterminant. Cela peut être une aubaine – du moins certains territoires le ressentent-ils ainsi – car c'est une façon de revisiter le contenu statutaire de sa structure, et de voir quel est l'écart éventuel entre le contenu de ses statuts et la pratique. Il existe souvent un glissement entre des contenus qui ont des libellés plus ou moins précis – nous y reviendrons – et une pratique statutaire qui, progressivement, les a parfois dépassés. A la faveur de cette loi, il peut donc être utile pour les territoires de voir quels sont les problèmes d'adaptation statutaire et de cibler le partage entre communes et communauté. Rappelons que pour les communautés existantes, il y a obligation de préciser l'intérêt communautaire dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi ; et de même pour les nouvelles communautés (ou les nouveaux transferts), le délai est de deux ans.

L'enjeu est le suivant : le défaut de précision de l'intérêt communautaire conduirait la communauté à exercer l'intégralité de la compétence. On peut cependant avoir quelques doutes sur ce que cela signifie. Si votre communauté a déjà une compétence un peu large en matière d'habitat, qu'est-ce que voudrait dire exercer « toute » la compétence ? Le fait est que de très nombreuses communautés – cela se ressent au travers du service de renseignements téléphoniques de Mairie-conseils – ont mis en œuvre ce mouvement de modification des statuts qui, pour les communautés, repasse nécessairement par l'échelon communal. L'enjeu peut donc être important, selon les rapports de force, selon la majorité qualifiée qui existe. Par parenthèse, la question est un peu plus simple pour les communautés d'agglomération, mais en apparence seulement, puisque le « curseur » peut être modulé par simple délibération du conseil communautaire. Bien évidemment, la compétence logement-habitat est concernée au premier chef par cet enjeu de l'intérêt communautaire.

Aujourd'hui, les élus utilisent toutes sortes de critères pour définir l'intérêt communautaire : des considérations sur la taille, le seuil, les localisations et les zonages. En matière de logement par exemple, les critères choisis sont fréquemment liés au nombre de logements, à la superficie etc., avec toutes les limites et les difficultés imaginables sur l'application d'un tel partage. Ces critères renvoient souvent à une liste, notamment lorsqu'il existe des équipements préexistants (voirie, écoles, équipements sportifs, sociaux ou culturels), à un contrat de développement (ce qui est prévu dans un contrat), à une publication (exemple : les sentiers de randonnées figurant dans le topo-guide publié et

homologué par le comité départemental de la randonnée), à une zone identifiée par le cadastre dans la commune. Nous reviendrons sur ces aspects à propos des pratiques.

Le choix de la compétence logement ou habitat

Rappelons que les communautés de communes à fiscalité additionnelle ont la possibilité, outre les deux compétences obligatoires (l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté), de faire un choix parmi les cinq compétences optionnelles :

- protection et mise en valeur de l'environnement,
- politique du logement et du cadre de vie,
- création, aménagement et entretien de la voirie,
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire,
- action sociale d'intérêt communautaire.

Concrètement, cela signifie que des communautés de communes peuvent ne pas avoir de compétence en matière de logement ou d'habitat ; la compétence logement n'est en aucune manière une obligation dans le cas de la communauté de droit commun. Autrement dit, les menus statutaires des différentes communautés présentes sur un territoire sont très variables et les contenus opérationnels inscrits dans l'aménagement de l'espace, dans l'action et le développement économiques et au sein des cinq choix optionnels possibles peuvent être très différents. Voici pour le minimum légal dans le cas de la structure de droit commun.

Dans le cas des communautés de communes qui ont bénéficié de la dotation globale de fonctionnement majorée, la contrainte légale est un peu plus forte. Une fois réunies les conditions pour obtenir la DGF bonifiée (critère de population et adoption de la taxe professionnelle unique), le choix est de quatre compétences parmi six groupes, en respectant le libellé de la loi (position la plus fréquente du contrôle de légalité) :

- le développement économique : « aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique », « actions de développement économique d'intérêt communautaire »,
- l'aménagement de l'espace communautaire : « schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur » (le Scot est obligatoire), « zones d'aménagement concerté (ZAC) d'intérêt communautaire »,
- la voirie : « création ou aménagement et entretien de la voirie communautaire »,
- le logement : « politique de logement social d'intérêt communautaire » et « action par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées ».

Les cinquième et sixième compétences sont relatives respectivement aux déchets et aux équipements sportifs d'intérêt communautaire.

On constate dans ce cas que le contenu des statuts est plus exhaustif. En matière de logement, le contenu est également plus précis, mais la porte reste très grande ouverte, puisque, à chaque fois, c'est la notion d'intérêt communautaire qui peut moduler les choix. Par conséquent, y compris dans les communautés à DGF bonifiées où la contrainte est plus forte pour ce qui est des contenus statutaires, il peut encore

y avoir des modulations importantes d'une communauté à l'autre.

Les compétences des communautés d'agglomération et des communautés urbaines comprennent le développement économique et l'aménagement de l'espace tels que je viens de vous en donner les libellés, auxquelles s'ajoute l'organisation des transports urbains et la compétence habitat, qui se révèle assez consistante, avec :

- le programme local de l'habitat (PLH),
- la politique du logement d'intérêt communautaire,
- les actions et les aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire,
- les réserves foncières,
- les actions en faveur du logement des personnes défavorisées,
- l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

Le menu de plein droit est donc assez important, mais pour autant, à chaque fois qu'intervient la notion d'intérêt communautaire, les orientations seront aussi variables qu'il existe de communautés d'agglomération. J'ai déjà rappelé que la définition de l'intérêt communautaire est plus souple pour les communautés d'agglomération puisqu'elle est adoptée par simple délibération du conseil communautaire. Les communautés de communes sont quant à elles plus contraintes puisque la définition d'intérêt communautaire entraîne de nouvelles délibérations au niveau communal et l'obtention d'une majorité qualifiée (deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population, avec un veto supplémentaire pour les

communes représentant plus du quart de la population).

Pour mémoire, les compétences optionnelles des communautés d'agglomération comprennent :

- la voirie d'intérêt communautaire (avec comme énoncé « création, aménagement et entretien », y compris pour les parkings) ;
- l'assainissement ;
- l'eau ;
- l'environnement et le cadre de vie (« lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores » et « élimination et valorisation des ordures ménagères ») ;
- les équipements culturels et sportifs (« aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ») ;
- l'action sociale et d'intérêt communautaire.

Avec la loi du 18 janvier 2005 sur la cohésion sociale, cette dernière compétence optionnelle apparaît pour la première fois de manière explicite, avec, dans un délai de deux ans, le soin donné aux communautés de faire entrer sous cet intitulé l'ensemble des actions sociales d'intérêt communautaire. Mais cette compétence étant généralement transversale – et notamment très largement liée à l'habitat, puisque c'est notre propos aujourd'hui –, il est souvent malaisé de savoir si l'insertion professionnelle, la crèche-halte-garderie ou les actions périscolaires entrent dans ce domaine de compétence. Aujourd'hui, si vos structures ont dans leurs statuts des compétences éparées relevant de ce domaine, pour ce qui concerne les communautés de communes de droit commun, ou du moins à fiscalité additionnelle, et pour les communautés d'agglomération, elles doivent faire ce travail de rassemblement des compétences à caractère

social sous ce même intitulé. De même, d'ailleurs, pour ce qui concerne les communautés de communes à DGF bonifiées, de manière à ce que, en cas de fusion, les communautés conservent de plein droit leurs compétences optionnelles lorsqu'elles sont exercées.

Un dernier rappel cette fois-ci sur les communautés urbaines. La contrainte légale est beaucoup plus grande, notamment pour ce qui est de l'intérêt communautaire. Voici un petit éclairage sur les contraintes de ces structures en matière de logement et d'habitat.

La communauté urbaine exerce de plein droit, en lieu et place des communes-membres, les compétences suivantes « en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire » :

- le programme local de l'habitat (PLH) ;
- la politique du logement d'intérêt communautaire ; les aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; les actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; les actions en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;
- les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

Il existe ici encore une modulation possible du contenu statutaire imposé par la loi.

Le nouveau dispositif introduit par la loi du 13 août 2004

Le cadre légal que nous venons de voir a été complété par la loi du 13 août 2004 par les dispositifs suivants.

Article 60, les EPCI et le contingent préfectoral

Cet article indique que « *Le préfet peut déléguer, avec l'accord du maire, au président d'un EPCI compétent en matière d'habitat tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie* ». Ceci fait l'objet d'une convention, entre le préfet et l'EPCI, qui précise l'engagement pour le respect des objectifs fixés par le PDALPD (plan départemental d'actions pour le logement des populations défavorisées) et les modalités d'évaluation.

Deux remarques à ce sujet. Tout d'abord, le préfet ne peut déléguer à l'EPCI qu'avec l'accord du maire : si certains maires ne donnent pas leur accord, cela posera un problème pour l'uniformité de l'action intercommunale. Ensuite, cet article, qui précise que l'EPCI est compétent « en matière d'habitat », ne montre pas, avec cette notion très large, une grande exigence pour ce qui est des actions exercées à ce titre. Mais je vous conseillerai cependant de préciser le plus possible votre compétence dans ce domaine, pour éviter des interventions futures par trop discrétionnaires, qui jugeraient vos statuts incompatibles avec ce dispositif.

Article 61, les EPCI et les aides à la pierre

Selon cet article, possibilité est donnée de déléguer aux EPCI l'attribution des aides publiques en faveur des logements locatifs sociaux, de l'habitat privé et de la location-accession. La loi mentionne explicitement : « les EPCI disposant d'un PLH ». Cela signifie en clair que les EPCI doivent avoir une compétence habitat qui leur permettra, le cas échéant, à l'intérieur de limites éventuelles, de signer une convention avec l'Etat. Cette convention fixe le montant des droits à engagement alloués et le montant des crédits affectés sur son propre

budget pour la réalisation des objectifs de la convention.

A ce sujet, la circulaire du 29 juillet 2005 (relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétences pour l'attribution des aides au logement) énonce des critères qui devront être retenus et examinés par le représentant de l'État pour engager ou non cette convention. Il est à nouveau énoncé qu'une attention particulière sera portée aux communautés de communes de moins de 50 000 habitants, pour lesquelles il est rappelé que les critères suivants doivent être pris en compte avant d'accepter d'engager la convention devant conduire à une délégation de compétence :

- l'existence d'une véritable politique locale en matière d'habitat, portant à la fois sur le logement social et le logement privé, traduite dans un PLH adapté, dont l'élaboration est largement avancée ;
- l'existence d'un volume suffisant de crédits délégués et d'un nombre significatif d'opérations pouvant être appréciées de façon rétroactive sur les cinq dernières années, justifiant qu'une programmation sans à-coups excessifs puisse être mise en place ;
- la capacité des services de la communauté à conduire les actions découlant de la délégation et notamment à prendre les dispositions nécessaires pour assurer la gestion des crédits concernant le parc public.

Il s'agit donc de critères permettant d'évaluer l'efficacité d'une véritable politique locale en matière d'habitat.

Le programme local de l'habitat, pièce maîtresse de la loi du 13 août 2004

Le PLH est considérablement renforcé par la loi, notamment dans son rôle au niveau intercommunal. La loi dit en effet que :

- le PLH est établi par un EPCI pour l'ensemble de ses communes-membres ; ce qui signifie que le niveau intercommunal est désormais clairement affirmé et que seule une structure de ce type est considérée apte à mettre en œuvre un PLH ; mais aussi que les choix doivent être faits pour l'ensemble des communes ;

- le PLH sert de base aux conventions de délégation de compétences aux EPCI qui sont les seules structures à pouvoir élaborer ce document. Ceci à tel point que la création de fonds de solidarité intercommunaux est de plein droit quand l'EPCI qui le demande a signé une convention de ce type. Ici, on voit bien que le PLH est une compétence charnière par rapport à la compétence habitat et logement.

Autre aspect du renforcement du PLH au niveau intercommunal : il peut faire l'objet d'une modification possible en cas d'extension de l'EPCI à une ou plusieurs communes. A l'instar de ce qui existe pour les Scot, les textes ont introduit une automaticité d'application de ces mesures au territoire et à l'évolution de son périmètre (à mesure que les communes rallient des structures intercommunales ou bien s'en retirent). Les conditions de la modification du PLH sont alors les suivantes :

- les nouvelles communes ne représentent pas moins du cinquième de la future population de l'EPCI ;
- le projet est transmis pour avis au préfet et aux personnes morales associées ;
- le projet est approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI.

Ce que la loi du 13 août 2004 apporte de nouveau pour le PLH est aussi un renforcement

de son contenu. Le PLH doit désormais comprendre les notions de :

- *diagnostic* sur les marchés du logement et sur l'hébergement ;
- définition des conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat ;
- indication des moyens à mettre en œuvre pour les besoins en logements et hébergements ;
- programme d'*actions*, détaillé par secteurs géographiques.

Le terme d'« actions », loin d'être neutre, s'apparente fortement à la notion de compétence. La question qui est soulevée ici est celle de la maîtrise d'ouvrage impliquée par le PLH : est-ce que celui-ci s'arrête au travail d'étude et de diagnostic ou est-ce qu'il induit que l'EPCI s'engage au-delà ? Les libellés actuels sont souvent assez ambigus dans ce domaine.

Art. 66, les EPCI et le logement des étudiants

S'agissant des autres aspects de la loi du 13 août, je vous rappelle que les EPCI voient leur rôle renforcé en matière de logement des étudiants. Peuvent en effet leur être transférés la construction, la reconstruction, les réparations importantes et les équipements des locaux affectés aux étudiants. Ce transfert est réalisé pour les EPCI « qui en font la demande » (libellé de la loi). Là encore, il faut être attentif à ce que le libellé de la compétence ne soit pas trop général. Il est difficile d'imaginer qu'un EPCI demande une délégation sans même disposer dans ses statuts d'une seule compétence liée à l'habitat.

Dans ce cas, le transfert de propriété à titre gratuit aux EPCI se fait par arrêté du préfet du département.

La gestion des logements préexistants est assurée par le CROUS au moyen d'une convention. Elle est librement déterminée par les

EPCI, pour les nouvelles résidences construites, qui ont le choix de l'organisme de gestion.

Voici, en quelques points, le cadre légal actuel de l'exercice de la compétence habitat pour les EPCI, un cadre qui, à ce stade, pose déjà la question de la pratique.

DISCUSSION

David Baudon

Je suis maire d'une commune de 3 000 habitants et représentant d'une structure intercommunale de 20 000 habitants, à proximité de La Rochelle. Tout ce que vous rappelez depuis ce matin est très intéressant. Toutefois, je trouve que la loi du 13 août 2004 est hypocrite car elle ne s'accompagne pas des moyens qui nous sont nécessaires pour la mettre en œuvre.

Pour exemple, nous sommes ici des représentants de petites structures intercommunales. Si demain nous décidons de nous rendre chez le préfet et le sous-préfet pour faire cette demande de délégation d'aide à la pierre – et de par la lecture que vous donnez de cette notion –, lequel d'entre nous pourra justifier que sa structure a établi des critères d'aide suffisants en termes d'habitat ? Le législateur est resté volontairement imprécis afin que la décision soit discrétionnaire en vertu du représentant de l'Etat. Qui pourra juger ? Existe-t-il des seuils, des fourchettes, des proportions ?... Rien n'est établi. C'est donc un leurre que de nous faire espérer quelque chose en tant qu'élus... Il suffit de se référer aux lois de finances votées chaque année par l'Etat et les diminutions drastiques de crédits dont elles s'accompagnent pour ce qui concerne l'aide à la pierre.

D'un côté, on vous dit : « On rapproche la décision du niveau local et on va vous donner à vous, structures intercommunales, les moyens d'agir au plus près du territoire. » D'un autre côté, considérant qu'il n'y a pas de crédit, on vous délègue une enveloppe de manière que l'aide soit suffisante, mais on ajoute : « Vous ne respectez pas les critères. » Pour reprendre le premier alinéa de la circulaire du 29 juin 2005, quelle

structure, notamment, peut justifier de cinq ans de politique de l'habitat ? Les structures intercommunales sont nées en 1992, et le maillage s'est accru en 1997-98 et même en 1999 avec la loi Chevènement. Par conséquent, qui peut justifier d'une telle antériorité et d'une telle efficacité en termes de politique de l'habitat ?

Ces mesures sont très généreuses de la part de l'Etat, mais aussi très hypocrites.

Bernard Saint-Germain

Nous ne sommes pas là, en effet, pour dire que la loi est bien faite, mais pour dire que la loi existe. Ce qui est essentiel, dans le flot d'informations, de lois et de règlements qui existent sur le sujet, c'est que le PLH, avant toute prise de compétence, est l'outil qui permettrait aux élus de savoir s'ils peuvent prendre des décisions en l'état actuel de la législation. Il s'agit de savoir comment on peut se saisir des lois telles qu'elles sont, aujourd'hui comme hier... On a peut-être déjà oublié que la loi SRU autorisait les collectivités locales et leurs groupements à financer les bailleurs sociaux, ce qui, à l'époque, a fait rire tout le monde... L'objet de cette journée est bien de savoir comment agir dans l'environnement législatif et réglementaire actuel.

Bernard Brunet

Bien que n'étant pas moi-même un élu, je suis convaincu, du moins pour le moment, que la délégation des aides à la pierre fait penser en l'état actuel des choses à un « marché de dupes », et je suis d'accord avec Monsieur Baudon. Je ne vois pas l'intérêt de cette loi pour un EPCI ou même pour un département (je connais des départements qui ont refusé de

prendre la délégation de l'aide à la pierre). Ce qu'elle apporte est surtout la possibilité de définir et renforcer le cadre stratégique de votre action en matière d'habitat, au moyen du PLH ou du Scot. Ensuite, que ce soit vous qui apportiez les financements, ou l'Etat qui continue de le faire, via l'ANAH, je ne vois pas en quoi cela change. Excepté le fait que lorsque c'est vous qui financez, c'est aussi vers vous que vos administrés se tourneront lorsque les financements viendront à nouveau à manquer.

Par conséquent, je ne vois pas quel est le gain d'une prise de délégation de l'aide à la pierre.

Alain Chrétien

Je suis président d'une communauté de communes de 35 000 habitants, un peu plus importante donc, dans le département de la Haute-Saône. A mon avis, « ce marché de dupes » vaut pour les petites structures qui ont un faible stock de logement social. En revanche, quand on monte dans les strates démographiques, on commence à avoir un stock de logement annualisé un peu plus important. Je pense que cette délégation entre plus généralement dans une maîtrise, un cadre stratégique plus grand. Nous, nous avons choisi de prendre une véritable compétence urbanisme-habitat, puisque nous maîtrisons un plan d'occupation des sols (bientôt transformé en plan local d'urbanisme) communautaire depuis à présent une quinzaine d'années, et qui n'est pas l'addition des plans d'occupation des sols des communes. Nous maîtrisons également les zones d'activité communautaire. Nous allons prendre le service d'instruction de l'urbanisme à la place des subdivisions d'équipement. Dans ce contexte, il est logique que nous demandions la délégation des aides à la pierre puisque nous allons maîtriser

à la fois l'urbanisme prospectif (avec le POS), l'urbanisme réglementaire (même si les maires restent signataires, ce que nous avons toujours souhaité), ainsi que, à notre demande, la répartition du logement social sur un territoire que nous avons organisé au préalable.

Deux observations. Premièrement, à propos du seuil qui a été supprimé, la volonté du législateur a été de déléguer cette compétence à un niveau de taille critique. Une communauté de 3 500 ou 4 000 habitants a déjà suffisamment de compétences à exercer sans prendre en plus une délégation pour l'aide à la pierre. Il y a donc un seuil en dessous duquel il n'est pas pertinent de prendre cette délégation. Par ailleurs, cette délégation n'a de sens que si elle s'intègre dans une politique globale d'urbanisme et d'habitat, d'aménagement du territoire au sens propre du terme, de manière à avoir la maîtrise de l'ensemble des éléments qui font une politique foncière. Nous avons ainsi une politique de réserve foncière grâce à laquelle nous investissons entre 300 000 et 400 000 euros de terrains de manière à anticiper la question foncière.

J'ai une question technique : la circulaire distingue deux sortes de PLH, le PLH conforme à l'aide à la pierre et le PLH qui ne rassemble pas tous les éléments techniques et n'est pas « agréé » pour prendre cette délégation. Pouvez-vous nous en dire un peu plus ?

Etienne Faure

Il s'agit, ni plu ni moins, des PLH qui ont été conçus avec un contenu antérieur à la loi du 13 août 2004, et qui ne rassemblent pas l'ensemble des éléments que je viens de vous énoncer, notamment pour ce qui concerne le diagnostic et les actions par secteur. Pour cette catégorie de

PLH, il a été conçu un régime transitoire de trois ans.

Mais on va revenir sur la notion de globalité, car la question qui vient d'être soulevée ici, et qui peut concerner d'autres domaines, pose celle de l'« étanchéité » des compétences. Par exemple, lorsque votre structure a une compétence en matière de zones d'activité économique, elle n'a pas forcément la compétence plan local d'urbanisme, et inversement. On observe ainsi une inadéquation, un décalage entre l'adoption d'une compétence et la non-adoption d'autres compétences qui en sont les accessoires voire les compléments. Ce point est central.

Bernard Saint-Germain

J'évoquais, ce matin, la notion d'égalité qui avait été exigée par le législateur pour la gestion de la délégation à la pierre. Or, on constate, à travers des circulaires, ou bien au regard du manque de moyens nécessaires pour assumer cette délégation, qu'on n'est pas obligé de se précipiter sur quelque chose qui n'est pas viable. Cela renvoie à la question que l'on abordera un peu plus tard sur l'articulation avec un autre acteur important du logement social, à savoir le département.

Les pratiques statutaires des communautés de communes
(reprise de la présentation d'Etienne Faure)

Quelles sont les pratiques actuelles en matière de prise de compétence PLH ? Les statuts que nous avons analysés nous ont permis de dégager trois tendances :

- soit il n'existe aucune mention explicite de cette compétence dans les statuts et les libellés sont généraux,
- soit il existe une mention prévoyant l'élaboration d'un PLH,
- soit, enfin, il existe mention prévoyant l'élaboration, la contractualisation et, dans des termes variables, l'application du PLH élaboré, qui pose ici la question de la maîtrise d'ouvrage.

Je souhaiterais à ce stade mettre l'accent sur le troisième aspect, qui soulève la question de la maîtrise d'ouvrage résultant du PLH. Ce problème est important. En effet, on a vu apparaître le terme d'« actions » dans le nouveau libellé du PLH. La question est donc de savoir si une communauté qui prend la compétence « complète » PLH s'engage à mettre en œuvre ce qui serait induit par le PLH et dans quelles limites. Cette communauté ne prend-elle pas un risque à considérer que, de par son PLH, elle a une compétence générale qui lui permettrait de mener sans crainte un ensemble d'opérations sous ce seul libellé ?

Il y a matière en effet à émettre quelques réserves, ne serait-ce que parce qu'il va exister une pluralité d'opérations avec des engagements financiers et fonciers importants. L'introduction de ce terme d'« actions », relativement au PLH, reste assez troublante et peut plaider en faveur de libellés qui décomposent les opérations que la communauté entend mettre en œuvre dans le cadre du PLH. Une deuxième réserve porte sur le contenu de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation qui fait mention, dans le contenu du PLH, des « moyens, notamment fonciers, qui seront mis en œuvre par les communes ou les EPCI compétents en matière d'urbanisme ». Cela rejoint ce que vous disiez, Monsieur

Chrétien, à propos de globalité : d'un côté, il existerait un PLH, de l'autre, un EPCI s'engageant dans un PLH sans forcément disposer de la compétence « urbanisme » et alors même que le PLH indique... les moyens fonciers à mettre en œuvre par les entités compétentes en matière d'urbanisme ! Si vous vous y retrouvez, c'est bien... car on observe ici un « zigzag » terminologique permanent dans l'exigence du contenu statutaire.

Pour conclure provisoirement sur ce sujet, il faut donc tendre vers plus de précision dans le libellé en matière d'habitat, afin d'utiliser, a priori, toutes les cordes à votre arc qui vous sont offertes par la loi.

En voici quelques exemples. Ils sont extraits des résultats d'une enquête de Mairie-conseils (terminée en mars 2005) qui a permis de sélectionner quelques libellés illustrant leur pluralité dans les statuts actuels des communautés de communes, selon les trois tendances mentionnées ci-dessus. Bien entendu, ces libellés ne donnent lieu à aucun jugement de notre part, ils nous permettent seulement d'attirer votre attention sur les risques éventuels qu'ils comportent en demeurant trop flous.

Exemples de libellés de statuts relatifs au domaine de compétence habitat*

Tendances	Exemples de libellé	Commentaires
Aucune mention explicite du PLH	<p>« Création de logements sociaux : étude et réalisation d'opérations visant à répondre aux besoins en logement, neufs ou anciens, et visant à la répartition équilibrée et diversifiée de l'habitat sur l'ensemble du territoire. »</p> <p>« Cautionnement des emprunts des sociétés ou offices publics de construction de logement locatif dans le cadre de programmation susvisée. »</p> <p>« Acquisition d'immeubles utiles à l'exercice des compétences reconnues à la communauté. »</p>	<p><i>Ces libellés ne mentionnant pas le dispositif du PLH présenteraient le risque de ne pas permettre à la communauté de disposer de tels ou tels moyens.</i></p>
Mention prévoyant l'élaboration d'un PLH	<p>« Politique du logement social d'intérêt communautaire et action par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées.</p> <p>Les actions d'intérêt communautaire sont :</p> <p>- le PLH,</p>	<p><i>On ne sait pas en quoi consiste et quelles sont les limites du PLH. Mais de manière générale, le contenu de la compétence est plus précis, et les dispositifs existants sont précisés (PLH, OPAH...).</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> - l'OPAH, - l'aide à l'harmonisation de programmes de construction et de rénovation de logements sociaux répondant aux critères du PLH, - la participation au fonds de solidarité logement, - la construction, rénovation et gestion de logements locatifs temporaires adaptés aux besoins liés à la mobilité, - l'aménagement et la gestion de logements d'urgence suivants : (2 logements cités) - la réalisation de toutes études et analyses générales liées au logement et à l'habitat intéressant l'ensemble du territoire communautaire. » 	
Mention prévoyant l'élaboration, la contractualisation et l'application du PLH élaboré	<p>« Politique du logement social d'intérêt communautaire et actions, par des opérations en faveur du logement des personnes défavorisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - création de 3 logements sociaux dans l'ancien presbytère de Bouan et 3 logements sociaux au-dessus de la trésorerie d'Aix-les-Thermes, - élaboration et mise en œuvre d'un PLH, - études et réflexion concernant l'habitat sur le territoire communautaire. » 	<i>Mention de l'élaboration et la mise en œuvre d'un PLH.</i>

* Voir, sur le site web de Mairie-conseils, le cahier d'enquêtes et d'analyses Réf. E63 (téléchargeable sous la rubrique Publications > Intercommunalité) : « *L'intérêt communautaire défini par les communautés. Leurs critères et leurs définitions en mars 2005.* »

Les problématiques statutaires en matière de logement

Il y a un autre aspect qui est celui des problématiques souvent rencontrées dans le libellé des compétences, spécifiquement en matière de logement. Elles concernent trois points.

Le transfert partiel en investissement ou fonctionnement.

Aujourd'hui, le contrôle de légalité revient fortement à la charge pour bannir cette pratique qui a été (et est encore dans certains statuts) courante. Cela consiste à n'inscrire dans la compétence que la construction de

Mairie-conseils : « Communauté de communes et logement social » –15 novembre 2005 – compte rendu S. Malsan 42

tel ou tel équipement qui sera rétrocédé à la commune, ou bien de n'inscrire que la gestion de l'équipement (par exemple la gestion d'un logement) sans la construction ou l'aménagement, pourtant constitutifs de l'équipement.

A partir du moment où des équipements sont concernés, il faut que vous preniez la compétence dans son intégralité (création, aménagement et gestion), car même dans le cas où le bien concerné existe, le fait de mentionner « création » ou « construction » peut être utile en cas d'extension, de travaux de réhabilitation etc. Le contrôle de légalité est en effet plus exigeant aujourd'hui sur ce point, de nombreuses communautés ayant fonctionné en scindant les rôles dès le départ. Il se réfère à la circulaire du ministère de l'intérieur du 15 septembre 2004 (en application de la loi du 13 août), dont le contenu est le suivant : « Quelle que soit la compétence, l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique car une scission entre les deux ne permettrait pas, en cas de la mise à disposition des biens qui accompagne le transfert de toute compétence, de respecter les articles L. 1321-1 et suivants du CGCT qui disposent que le transfert de compétence entraîne de plein droit la mise à disposition... » etc. On observe donc un retour appuyé sur le principe d'une prise de compétence qui doit être complète dès lors que l'équipement est existant.

Le transfert des biens communaux (mise à disposition).

Ce qui précède conduit à ce deuxième point, qui est celui de la formalisation de la mise à disposition, prévue par le législateur. En effet, dès lors que des compétences sont transférées, les moyens qui les accompagnent doivent également être transférés. Concrètement, cela signifie que la mise à disposition s'applique de plein droit. Excepté pour les zones d'activité, pour lesquelles, par un mécanisme de majorité qualifiée, il est possible d'effectuer un autre type de transfert ; exemple : pour qu'une communauté s'engage dans une politique de développement économique, il faut bien qu'elle soit propriétaire du terrain afin de le louer, le vendre ou encore le proposer à la location-vente.

Ce point est important. Si des logements sont mis à la disposition de la communauté pour qu'elle puisse les administrer et si la communauté souhaite un jour évoluer vers une politique de location-accession, se posera alors la question de l'incapacité de cette dernière à mener cette politique puisqu'elle n'est pas propriétaire du bien. A ce jour, il n'existe aucune autre réponse que de dire que seule la mise à disposition est prévue par la loi, avec un procès verbal de mise à disposition et un transfert de gestion à titre gratuit de la commune vers la communauté.

La détermination de la ligne de partage entre les communes et l'EPCI pour certains domaines qui peuvent être identiques (parc locatif, lotissement...).

Cette problématique concerne par exemple les communes qui ne souhaitent pas être dessaisies, en matière de gestion de parc locatif, de leur parc locatif propre. Il est important dans ce cas de trouver un libellé qui élimine toute ambiguïté sur les responsabilités respectives et qui permet de bénéficier des subventions possibles. Beaucoup d'entre vous ont rédigé un libellé précisant que la communauté intervient uniquement sur des constructions réalisées par elle sur des terrains qu'elle a acquis ou sur des biens mis à disposition à cette fin par les communes. Cela signifie que l'intérêt communautaire est défini par ces biens dont elle a la

propriété ou qui sont mis à disposition par procès-verbal entre la commune et la communauté et que le reste demeure de compétence communale.

D'autres groupements ont choisi des libellés encore plus rigoureux incluant des seuils (nombre de logements...). Ceux-ci ont cependant un inconvénient lorsque des besoins se font jour juste en dessous ou juste au-dessus des seuils préalablement définis car la situation reste alors par trop figée. C'est pourquoi ce choix de faire intervenir des seuils concerne des territoires qui peuvent aisément faire évoluer le contenu de leurs statuts.

L'articulation entre les dispositifs

En conclusion sur le cadre légal des pratiques, je mentionnerai pour finir le mensuel *Intercommunalités* (n° 93, septembre 2005), qui a évoqué récemment l'apparition de nouveaux champs de compétence et fait état du retour spectaculaire de la compétence logement qui « rivalise avec la gestion des ordures ménagères » (c'est dire !). Parmi les communautés observées, 30 % mentionnent dans leurs statuts un PLH, 50 % une OPAH et plus de 25 % le logement social. Le journal de l'ADCF précise aussi que les communautés d'agglomération ont pris de l'avance, par rapport aux communautés de communes, pour ce qui est de l'aide à la pierre. Les communautés de communes se heurtent en effet, dans leur volonté de prise de cette compétence, au problème évoqué déjà au cours de nos échanges, de la globalité et des complémentarités en matière foncière, d'urbanisme et même de transport.

Pour mémoire, je souhaiterais enfin rappeler qu'il est encore difficile aujourd'hui d'articuler, sur un même territoire, plusieurs dispositifs liés comme le Scot, le PLH et l'OPAH. Exemple de cette incongruité : en dehors des structures intercommunales, le syndicat mixte est la seule entité à pouvoir porter un Scot (encore faut-il que ce soit un syndicat mixte fermé) mais il ne peut pas porter un PLH bien qu'il puisse porter une OPAH. Or, le PLH est lié par excellence au Scot. Cela crée des situations d'« inarticulation » entre les dispositifs.

Pour terminer, je dirai que la loi du 13 août 2004 a créé une « contrainte », pour les communautés, de revoir leurs statuts. Il est intéressant de saisir cette occasion de manière à réfléchir à ces questions et tenter de les affiner, notamment pour ce qui concerne le PLH. Le logement n'est pas seulement le sujet de notre journée, c'est une compétence qui, au-delà des compétences classiques de base, représente une pièce maîtresse parmi les nouvelles compétences exercées, au côté de l'action sociale. Et ce d'ici le 17 août 2006.

Discussion

1. Statuts des communautés de communes et PLH

Pascale Tabard

Je suis directrice générale des services de la communauté de communes d'Avranches. Je me pose exactement ces mêmes questions sur la précision du libellé. Voici donc un cas concret. Aujourd'hui, les statuts de notre communauté de communes disent : « Etude, programmation d'actions en matière d'habitat (PLH). » Grâce à cette compétence, nous participons financièrement, aujourd'hui, à des opérations de logement social dont nous n'assurons pas la maîtrise d'ouvrage, puisque celle-ci reste communale.

Etienne Faure

Que faites-vous précisément ?

Pascale Tabard

Par exemple, lorsque les communes veulent construire des lotissements pour accueillir des logements HLM, nous aidons les communes à les réaliser en leur accordant des subventions ou une aide financière.

Etienne Faure

C'est une sorte de fonds de concours. On peut ouvrir ici une parenthèse : c'est un « biais » dans la relation entre les communes et l'intercommunalité. Depuis la loi du 13 août 2004, la passerelle est ouverte dans les deux sens, avec la possibilité d'attribuer des fonds de concours non seulement de la communauté vers les communes mais aussi des communes vers la communauté. Cette question est d'ailleurs souvent posée à notre service de renseignements téléphoniques, qu'il s'agisse d'aide financière ou de prestations. Ce que vous évoquez dans votre cas est la question des fonds de concours d'une communauté qui n'a pas la compétence du point de vue opérationnel et qui, pour autant, – bien que n'étant pas d'intérêt communautaire puisqu'il n'y a pas de compétence intercommunale – présente un intérêt dépassant a priori la seule activité communale et justifie que la communauté verse ces fonds. La réserve à ce sujet pourrait être que vous créez un précédent, puisque le patrimoine d'une commune est aidé par les deniers intercommunaux. Si votre territoire comporte dix communes, légitimement, les dix communes peuvent venir frapper à votre porte. Vous pouvez cependant répondre que dans telle ou telle commune, vous accordez ces fonds de manière ponctuelle, en rapport avec une configuration précise. Ou bien vous décidez de ne pas donner cette réponse et de faire passer cette compétence à l'échelle intercommunale, dans certaines limites explicites, de manière à éviter un système de distribution qui peut avoir ses revers.

Pascale Tabard

Nous ne raisonnons pas en termes de fonds de concours. Si une commune, quelle qu'elle soit, prévoit de construire un lotissement HLM sur son territoire, la communauté décide d'y participer systématiquement.

Etienne Faure

Le fonds de concours est bien lié à des équipements communaux en fonctionnement ou en investissement. Il n'y a pas de condition à leur attribution, excepté le fait que le fonds de concours ne peut

pas dépasser ce que la commune elle-même va supporter hors subvention. En revanche, s'il ne s'agit pas d'équipements communaux, je serai plus réservé sur le montage juridique.

Pascale Tabard

Si nous avons inscrit dans nos statuts « étude, programmation d'actions et... *mises en œuvre d'actions retenues dans le cadre du PLH* », cela nous ouvrirait-il le droit à verser ces aides ?

Etienne Faure

Je reste réservé. Il faut être explicite. Sinon, cela signifie que vos statuts s'en remettent au contenu du PLH et vous contournez la loi. Autrement dit, le pacte statutaire initial est contourné par le seul fait du contenu du PLH.

Jean-Philippe Orion

Je suis chef de projet à la communauté de communes du Val de Semouse (Haute-Saône). Je souhaiterais dire un mot relatif à la question de l'intérêt du PLH lorsqu'il fait l'objet d'une approche globale en matière de politique du logement d'une communauté de communes. Nous sommes en train de définir l'intérêt communautaire et de réécrire nos statuts. Et vous avez évoqué [à Etienne Faure] tout à l'heure la question des rythmes de rédaction des statuts. Pourtant, dans le cadre d'une politique de PLH, je ne vois pas comment il est possible de rédiger aujourd'hui une compétence logement, sachant que celle-ci doit passer par une démarche de PLH qui définit les actions. Le sous-préfet nous a bien averti qu'il ne fallait pas avoir d'intitulés génériques dans nos statuts. Cela veut bien dire que l'intitulé « mise en œuvre des actions du PLH » ne peut pas renvoyer à une compétence communautaire. Or, si demain, nous nous engageons dans un PLH, ce qui est probable mais non certain, la communauté peut inscrire aujourd'hui « mise en œuvre d'un programme de logement social... », avec des seuils, comme il a été évoqué... c'est donc aller au-devant du PLH. La question ne se pose-t-elle pas d'une prise de conscience de la nécessité d'une réécriture constante des statuts, notamment dans le cadre de la loi 2004 ? Cela implique une mobilisation constante des élus pour un temps de concertation qui n'est pas un temps de mise en œuvre...

Etienne Faure

Il existe d'autres compétences, par exemple l'assainissement, où il existe de tels écarts de situation entre les communes, au niveau des réseaux, que l'on commence par une étude, un repérage des besoins, l'étape suivante pouvant être une étape opérationnelle conduisant à la prise de compétence dans son intégralité. La finalité de faire cela en deux temps : d'abord un état des lieux, ensuite un contenu opérationnel. Le passage d'une étape à l'autre peut d'ailleurs être assez rapide.

2. Transfert des biens communaux

Hélène Schwartz

Je suis directrice générale des services dans une communauté de communes du Gers. Dans nos statuts, concernant l'habitat, nous avons précisé que nous réhabilitons les biens communaux pour le logement social. Pour ce faire, nous travaillons avec un opérateur HLM. Jusqu'à présent, nous étions dans des cas de mise à disposition. Or, lors de notre dernière réunion, cet opérateur nous a été précisé que la Caisse des Dépôts souhaitait que le choix ne soit plus celui d'une mise à disposition mais d'un transfert de propriété.

Etienne Faure

S'agit-il de logements préexistants ?

Hélène Schwartz

C'est du bâti communal, en général le presbytère ou l'école, que l'on transforme en logements sociaux, selon la compétence de la communauté de communes.

Etienne Faure

Je vais donc mieux préciser mon propos. Quand la loi parle de mise à disposition, il s'agit très précisément d'une mise à disposition nécessaire à l'exercice de la compétence. Cela signifie que les biens mis à disposition sont des équipements déjà aux normes, aménagés pour telle finalité, et non des biens existants sur le territoire et que la communauté pourrait acquérir auprès d'un particulier ou de la commune. Par exemple, pour un presbytère désaffecté, il n'y a pas d'obstacle à ce que la communauté acquière ce bien qui, au moment de l'achat, n'est en aucune manière nécessaire à l'exercice de la compétence (il n'est pas aménagé, il n'a jamais été utilisé à des fins de logement...). C'est ensuite, en tant que propriétaire, que la communauté l'aménage. Mais si le bien était déjà affecté à l'exercice de la compétence, la mise à disposition reste, à l'heure actuelle, le seul moyen légal.

En revanche, j'attire votre attention sur le fait que la mise à disposition est un transfert de gestion du bien, mais il y a une substitution de la communauté à l'ensemble des droits et des obligations de la commune. En d'autres termes, à la date du transfert, c'est-à-dire à la date de l'arrêté de création et de modification des compétences de la communauté, celle-ci se substitue à l'ensemble des actes pris par la commune : elle se comporte comme le propriétaire (location, entretien, aménagement...), à l'exception de la possibilité de vendre. La mise à disposition n'empêche aucune opération qui aurait pu être menée par la commune propriétaire. A tel point que le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) peut être récupéré par la personne qui bénéficie de la mise à disposition en lieu et place du propriétaire.

Hélène Schwartz

Oui, mais en l'occurrence, il y a un troisième acteur, l'opérateur HLM, qui nous fait un bail de réhabilitation.

Etienne Faure

Sur le bien mis à disposition ? [H. Schwartz: oui]. La loi vous le permet, en effet. La meilleure solution, par prudence, serait une signature tripartite (commune, communauté opérateur). Mais juridiquement, à partir du

moment où il existe un procès-verbal de mise à disposition au profit de la communauté, celle-ci dispose du bien aussi longtemps qu'elle a la compétence pour lequel le bien est mis à disposition. La mise à disposition est liée à la compétence : elle cesse le jour où la communauté disparaît ou bien n'exerce plus la compétence, et le bien revient en gestion à la commune, qui n'a jamais cessé d'être propriétaire.

Pascale Tabard

Le bail emphytéotique, entre la commune et la communauté, ne peut-il être une réponse à ce genre de situation ?

Etienne Faure

Non, dans ce cas, vous êtes hors la loi, mais vous n'êtes pas les seuls à avoir fait ce choix. Il y a sans doute un problème de compréhension et donc de communication sur la mise à disposition. Dans le cas d'un bail emphytéotique, la commune perçoit un loyer sur un bien dont elle n'a plus la charge, sans perdre la propriété. Cependant, la loi ne prévoit que la mise à disposition, c'est-à-dire un transfert, en deux personnes publiques, de la gestion du bien. Les baux ne seraient admissibles que pour des biens qui ne sont pas nécessaires à l'exercice de la compétence. Ici ou là, cela peut être toléré, notamment pour les sièges des EPCI. En revanche, s'il s'agit d'une crèche-halte-garderie communale, vous ne pouvez pas la donner en bail emphytéotique.

Pascale Tabard

Par exemple, la communauté de communes d'Avranches va créer une crèche dans des locaux appartenant à la ville d'Avranches, une école qui sera désaffectée. Je pense que cela ne doit pas faire l'objet d'une mise à disposition mais d'un bail emphytéotique afin que la communauté de communes puisse réaliser les travaux à l'intérieur de ce bâtiment et installer sa crèche.

Etienne Faure

Non. Relisez l'article L.5211-5-III du CGCT (code général des collectivités territoriales). C'est tout à fait explicite. Je ne peux pas vous dire mieux : aujourd'hui, c'est la mise à disposition qui s'impose à vous. Je ne porte pas de jugement sur vos pratiques, mais vous prenez un risque que le contrôle de légalité vous rappelle à l'ordre lors de la délibération.

Henri Pierre Rouault

J'ai un souci qui concerne la réhabilitation de logements. Nous avons bien la compétence dans ce domaine. Cependant, c'est la commune qui se charge des extérieurs, espaces verts etc. : qu'en pensez-vous ?

Etienne Faure

C'est du cas par cas. Il faut y regarder de près : si cet « extérieur » est un accessoire qui fait partie intégrante de l'équipement, cela me semble difficile de le scinder. Toutefois, cela s'est fait. J'ouvre ici une

parenthèse : la loi du 13 août 2004 permet désormais aux communes membres de la communauté – alors même qu’elles ont transféré la compétence à la communauté et sont donc dessaisies de la compétence et des moyens qui l’accompagnent, personnels compris – le cas échéant, de gérer voire de créer des équipements au profit de la communauté compétente. C’est une curiosité de la loi qui a son importance, qui ouvre une brèche inverse, et un peu contradictoire avec le principe même de compétence transférée. Cela peut être une demi-solution ou demi-réponse, relative à ce que vous évoquez, puisque c’est la communauté qui conserve la compétence et a la charge des équipements, y compris des espaces verts, mais qui, pour des raisons pratiques préexistantes, laisse la commune réaliser cet entretien. Cependant, la loi prévoit la possibilité d’une mise à disposition partielle dans la mesure où un bien serait utilisé pour des activités communales et intercommunales. Dans ce cas, il est possible de concevoir, par une convention, les modalités d’utilisation et donc de prise en charge partagée.

Mais encore une fois, la question que vous posez appelle des réponses au cas par cas, en se demandant si les éléments que vous entendez détacher de l’équipement ne sont pas des accessoires qui en garantissent le fonctionnement : il me paraît par exemple indéfendable juridiquement de dissocier une cour d’école du bâtiment principal.

Bernard Saint-Germain

Nous avons l’exemple d’une Maison de l’enfance installée dans une communauté de communes de la Bretagne, avec un appel à candidature pour savoir où implanter cet équipement. Dans le cahier des charges de l’appel à candidature, il était précisé que les communes souhaitant répondre pouvaient éventuellement proposer des services annexes à l’établissement. Or la commune qui, pour un ensemble de raisons, a été en fin de compte retenue, proposait de faire tondre par le personnel communal la pelouse entourant le bâtiment (mise en valeur du bien), laquelle n’était pas directement liée à l’objectif final de Maison de l’enfance.

3. Détermination d’une ligne de partage

Bernard Saint-Germain

Une communauté de communes a pris une posture inverse quant aux seuils évoqués par Etienne Faure. Son objectif était de réaliser des logements sociaux dans les petites communes. Par conséquent, le critère communautaire du logement social est de quatre logements au plus. Ce seuil très bas permet des opérations ponctuelles dans les petites communes de l’intercommunalité. Cette solution est sans doute une alternative à celle des fonds de concours. Il faut y penser.

4. Articulation des dispositifs

Jean-Pierre Dehureaux

Je suis vice-président de la communauté de communes du Castelrenaudais (15 communes, 15 540 habitants), en Indre-et-Loire. Notre PLH est terminé et vient d’être validé par le préfet. Nous y avons inclus une aide de la communauté de communes à l’acquisition de terrains pour les communes les plus pauvres. Pour cela, nous avons déterminé tout d’abord quatre critères reposant sur le classement des communes

considérées pauvres (on ne peut pas distribuer de l'argent à tout le monde !) : le potentiel fiscal par habitant et par commune, la DGF des communes, la taxe professionnelle par habitant et par commune, le revenu par habitant et par commune. Ces critères comptent pour 25 % et nous avons obtenu un classement des communes de 1 (la plus pauvre) à 15 (la plus riche). Concrètement, la communauté de communes va financer l'acquisition du foncier de cinq à six communes, mais uniquement pour le logement social.

Par ailleurs, la communauté de communes a la compétence réhabilitation de logements sociaux. Nous procédons de la manière suivante : la commune donne le logement à la communauté pour quelques euros symboliques, et c'est la communauté de communes, devenue propriétaire, qui réhabilite ensuite le logement (par le biais de l'OPAC ou autre).

Autre point. Nous avons un syndicat mixte, dont je suis vice-président, pour le Scot, qui concerne cinq communautés de communes, quasiment à l'échelle d'un pays (45 communes, 90 000 habitants). Lorsque le Scot sera élaboré, nous avons décidé que tous les documents d'urbanisme actuels des cinq communautés de communes passeront par le syndicat mixte pour avis avant validation des PLU de l'ensemble des communes. Le syndicat mixte, qui doit être pérenne, devrait gérer l'ensemble des permis de construire sur le territoire du Scot.

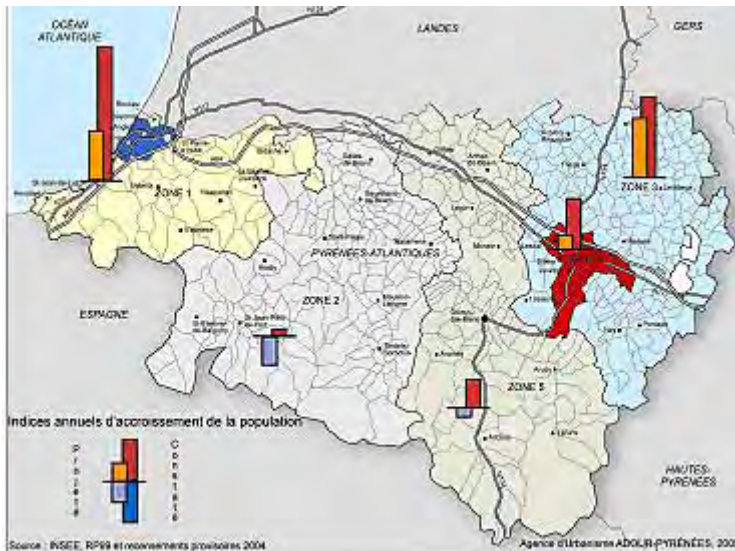
Le rôle du conseil général en faveur du logement social, exemple des Pyrénées-Atlantiques, par Audrey Le-bars

Je vais vous présenter aujourd'hui la politique du conseil général des Pyrénées-Atlantiques, sachant que celui-ci a une volonté de travailler et de contractualiser avec les communautés de communes en se rapprochant de leurs problématiques territoriales. Le conseil général est délégataire de la compétence en matière d'aide à la pierre depuis le 1^{er} janvier 2005.

La situation du logement dans les Pyrénées-atlantiques

Les Pyrénées-Atlantiques sont un grand département à dominante rurale, hormis les zones fortement urbanisées de la côte basque (communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biazritz) et, à l'opposé du territoire, de Pau (communauté d'agglomération). En 1999, la population était de 600 000 habitants, avec une forte augmentation puisque les projections de l'INSEE à 2004 ont été partout dépassées, au Pays Basque mais aussi à l'intérieur du département. Contrairement aux prévisions, le solde migratoire se révèle positif, avec une croissance de 0,45 % (contre 0,41 % entre 1990 et 1999).

La dynamique démographique des Pyrénées-Atlantiques



Parmi les grandes tendances, on enregistre aussi :

- une baisse de la taille des ménages, passant de 2,42 personnes par ménage en 1999 à 2,3 personnes selon les estimations actuelles, qui alimente plus de 50 % des besoins en logements nouveaux. Un phénomène qui est dû à une augmentation de la décohabitation au sein des ménages (augmentation des divorces, vieillissement de la population...);
- le vieillissement de la population, qui pose la question de l'adaptation d'une partie du parc aux besoins spécifiques des « seniors » : 25,8 % des habitants ont plus de 60 ans (24,9 % en Aquitaine) et 22 % moins de 20 ans (22,2 % en Aquitaine). Les demandes de création et de réhabilitation de maisons de retraite (foyers-logements) sont ainsi de plus en plus nombreuses ;
- l'attractivité touristique mais aussi résidentielle du territoire – avec sa côte basque et sa zone de montagne – qui stimule l'arrivée de nouveaux ménages. Le solde migratoire est bien le premier moteur de croissance de la population.

Ces tendances induisent une dynamique en termes de constructions. Depuis 1992, le rythme de celles-ci est le suivant :

La dynamique de construction totale depuis 1992

	Rythme annuel 1992-1998	Rythme annuel 1999-2003	Part de la construction 1999- 2003 dans le parc 1999
Département	3 474	4 086	6,7 %
dont parc HLM		277	

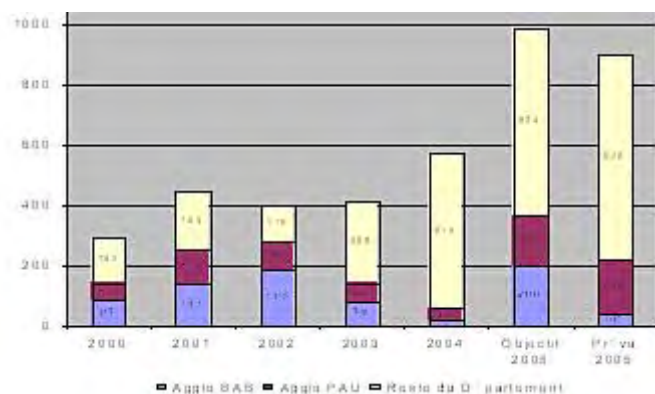
Source : DRE – EPLS 1999-2003

Si le nombre de constructions est important, on observe une part plus faible de constructions HLM ces dernières années. La dynamique générale s'accompagne :

- d'une périurbanisation, avec la généralisation du modèle pavillonnaire ainsi qu'un étalement urbain autour des agglomérations de Pau et de Bayonne-Anglet-Biarritz ;
- du maintien de la concentration de l'habitat collectif dans les seules agglomérations ;
- d'un ralentissement du rythme des constructions entre 1999 et 2003, avec une forte reprise depuis lors.

Pour ce qui est du logement social, la programmation du département depuis 2000 apparaît dans le graphique suivant :

La programmation PLUS-PLAI-PLS depuis 2000



On observe une reprise importante des constructions dans ce domaine, qui étaient de 291 logements en 2000 dans l'ensemble du département, et qui a atteint 896 logements conformément à l'objectif 2005 (en application du plan de cohésion sociale).

La délégation de la compétence de l'aide à la pierre nous permet, bien entendu, d'appuyer cet effort de construction.

La mise en œuvre de la délégation de compétence

Le 1^{er} janvier 2005, le conseil général des Pyrénées-Atlantiques est devenu délégataire de l'aide à la pierre de l'Etat pour une période de six ans (à noter la possibilité d'être délégataire pour une durée de trois ans seulement).

Les questions se posent donc de savoir :

- une délégation de compétence pour quels logements et pour quels publics ?
- avec quels moyens mis à la disposition des collectivités locales ?... sachant que nous sommes dans une période de désengagement de l'Etat, la dotation initialement prévue devant être renégociée chaque année malgré la signature d'une convention avec un objectif à six ans.

Nature des compétences déléguées

Sont déléguées deux compétences essentielles, en matière de logement public et de logement privé, avec la possibilité de donner des agréments de type PLS et PSLA.

Dans le domaine public, le nombre de logements PLUS, PLAI, PLS est contingenté par la direction régionale de l'équipement. En 2005, le conseil général des Pyrénées-Atlantiques a distribué 243 agréments. Mais ce contingent reste faible par rapport aux demandes, potentiellement bénéficiaires du PLS, notamment pour le logement étudiant, la réhabilitation de maisons de retraite et la mixité sociale.

Nature des compétences déléguées

	NATURE DE LA COMPETENCE	BENEFICIAIRE
Logement public	Agrément des opérations permettant : - d'accéder aux financements bancaires spécifiques au logement social : PLUS, PLAI, PLS, PALULOS ; - de bénéficier d'avantages fiscaux : TVA à 5,5% ; exonération de TFPB à 25 ans.	Bailleurs sociaux : offices publics, SA, SEM, PACT...
	Aides à la pierre pour : - la construction ; - la réhabilitation ; - la surcharge foncière.	
Logement privé	Aides à la pierre pour : - la mise en location ; - l'amélioration du logement occupé par son propriétaire.	Acteurs privés
	Financement de l'ingénierie : suivi-animation des OPAH	

La délégation se traduit aussi par des aides à la pierre pour la construction, la réhabilitation et la surcharge foncière. Je vous présenterai notre dispositif expérimental –exceptionnel sur le plan national – de plan d'urgence logement au Pays basque.

Dans le domaine privé, le conseil général attribue des aides à la pierre (délivrées par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat-ANAH) et finance l'ingénierie pour le suivi-animation des OPAH et les études pré-opérationnelles.

L'économie générale des conventions de délégation

Le conseil général des Pyrénées-Atlantiques a signé trois conventions de délégation, comme présenté dans le tableau ci-après :

Un système à trois conventions

CONVENTION	CONTENU	SIGNATAIRES
CONVENTION DE DELEGATION DE COMPETENCES	1. Observatoire du logement 2. Objectifs de production intégrant les objectifs du Plan de cohésion sociale 3. Montant des droits à engagements 4. Conditions d'octroi des aides 5. Modalités d'instruction	Président du CG Préfet de département
CONVENTION POUR LA GESTION DES AIDES A L'HABITAT PRIVE	Principes d'organisation de l'instruction et du paiement des aides de l'ANAH	Président du CG Directeur général de l'ANAH
CONVENTION DE MISE A DISPOSITION DES SERVICES DE L'ETAT	1. Rôle respectif des services de l'Etat, de l'ANAH et du Conseil général 2. Procédures de fonctionnement	Président du CG Préfet de département

La première convention s'applique à la délégation de compétences dans le domaine public. Elle implique la mise en place obligatoire d'un observatoire du logement : le département a fait le choix de se rapprocher

des deux communautés d'agglomération, les seules EPCI ayant une compétence PLH, pour réaliser un observatoire départemental de l'habitat, qui offre une vision globale sur le logement.

La convention comprend également des objectifs de production liés au Plan de cohésion sociale (loi Borloo), le montant des droits à engagement, les conditions de l'octroi des aides, ainsi que des modalités d'instruction.

La deuxième convention concerne la gestion des aides à l'habitat privé. Elle est signée avec l'ANAH. Les fonds ne sont pas ici intégrés dans le budget du département (contrairement au cas précédent) : seuls leur sont substitués des droits à engagements, financés ensuite directement par l'ANAH.

Plus précisément, la convention de délégation des aides à la pierre fonctionne comme suit :

La convention de délégation des aides à la pierre

Logement public	Logement privé
-----------------	----------------

Objectifs

Le conseil général décide de l'attribution des aides publiques, à l'exception des aides de l'ANRU

Le conseil général décide de l'attribution des aides publiques de l'ANAH

Modalités de mise en œuvre

Le conseil général assure l'élaboration de la programmation annuelle des opérations en liaison avec les communes et les opérateurs de logements sociaux.

Le conseil général a la responsabilité de la définition et de la conduite de la politique d'amélioration des logements privés. Il est l'interlocuteur des maîtres d'ouvrage des études et des OPAH.

La DDE assure l'instruction des dossiers.

L'ANAH assure l'instruction des dossiers et l'information de la réglementation.

A noter que, pour le logement public, la direction départementale de l'équipement instruit les dossiers (une démarche assez complexe) pour le conseil général : il n'existe pas de hiérarchie entre les deux instances mais une simple mise à disposition.

Pour le logement privé, le conseil général a un rôle important, notamment par l'intermédiaire des EPCI, les syndicats mixtes, en matière de choix et de montage des dispositifs et des actions : pertinence d'une étude pré-opérationnelle ? d'une OPAH ? quel type d'OPAH ? etc.

Les moyens financiers délégués

En 2005, le conseil général des Pyrénées-Atlantiques s'est vu attribuer 2 009 000 euros pour la construction, la réhabilitation et la surcharge foncière dans le domaine public (voir le tableau ci-après). Tous ces crédits ont été utilisés. Cette enveloppe nous a permis de réaliser de nombreuses actions bien qu'elle n'ait pas été optimale (tous les projets n'ont pas pu être réalisés).

Pour le logement privé, le conseil général a reçu 5 100 000 euros qui ont été dépensés dans leur quasi-intégralité.

Le budget estimé pour 2005-2010 est revu à la baisse en fonction des réductions budgétaires décidées au niveau national alors que les demandes ont augmenté du fait même de la croissance, dans la région Aquitaine, en raison du nombre de départements et d'EPCI s'étant positionné pour prendre la délégation de compétence d'aide à la pierre.

Les moyens financiers délégués

Logement	Destination des aides	Montant 2005 des droits à engagement	Montant 2005-2010 (estimation)	Dispositions comptables particulières
PUBLIC	Aides à la pierre pour la construction, la réhabilitation et la surcharge foncière.	2 009 000 €	12 000 000 €	Les crédits de l'aide à la pierre transitent par le budget départemental (gestion en AP/CP).
PRIVE	Aides à la pierre pour la mise en location et l'amélioration du logement occupé par son propriétaire.	4 631 187 €	33 760 000 €	
	Aide à l'ingénierie (suivi animation OPAH...)	468 813 €		
TOTAL		7 109 000 €	45 760 000 €	

Les objectifs en nombre de logements

Il s'agit de rappeler ici que les objectifs quantitatifs de logements sont liés au Plan de cohésion sociale. Le tableau ci-après présente les objectifs par « bassins d'habitat » :

Répartition des objectifs en nombre de logements en 2005

Type de logement		Zone 1 : Pays basque côtier	Zone 2 : Intérieur	Zone 3 : Région palette hors CDA	Zone 5 : Réseau des villes moyennes	TOTAL
PUBLIC	Construction neuve	3325	400	750	450	4925
	Réhabilitation	À déterminer				3500
	Location accession	360	-	-	-	360
	Urgence	60	-	-	-	60
PRIVE	Offre nouvelle à loyer maîtrisé	1050	391	306	439	2226
	Remise sur le marché	450	260	210	310	1230
	Logements indignes	171	138	147	160	616
	Offre nouvelle à loyer libre	Non évalué				1548
	Propriétaires occupants	Non évalué				4086
	TOTAL					

Il est important de préciser que cette approche territoriale n'a aucun caractère impératif. Cela laisse au département la possibilité d'adapter la programmation à la réalité des projets, quel que soit l'endroit où ils se situent sur le territoire de délégation : c'est l'intérêt de la fongibilité territoriale des crédits.

Bilan de l'année 2005

L'exercice de la délégation de compétence a permis au département, dans sa relation aux acteurs de l'habitat, de :

- consolider la place du département dans le paysage de la construction sociale et la mise en œuvre des politiques de l'habitat. Avant que le département décide d'avoir une réelle politique de l'habitat et demande la délégation de la compétence, il est vrai qu'il fonctionnait plutôt comme un « guichet » : l'opérateur disposait déjà d'une convention et nous demandait de verser un pourcentage du financement de l'opération. Le département ne se comportait pas comme un acteur du territoire. Or aujourd'hui, il est devenu cet acteur : les maires se sentent plus à l'aise d'avoir comme interlocuteur le conseil général, en tant que lui aussi est une instance politique et qu'il peut mieux comprendre les problèmes des élus ;

- renforcer le partenariat technique avec les bailleurs sociaux. Une fois par mois, nous organisons une réunion avec les bailleurs sociaux sur un thème précis : accession sociale à la propriété, marges départementales, montage de projet etc. Mon rôle, en tant que responsable du service habitat et foncier, est d'être à leurs côtés au moment du montage des opérations et de faire le lien entre eux et les collectivités locales ;
- compléter les interventions départementales par une maîtrise des outils réglementaires et financiers de l'Etat : à présent, le département sait comment fonctionne cette subsidiarité.

L'exercice de la délégation de compétence a aussi permis au département, dans son approche des questions d'habitat, de :

- rattacher la politique habitat à la politique du développement. Avant 2005, le logement était lié à la direction de la solidarité départementale, par une entrée qui était donc uniquement sociale. Or le choix du département a été de scinder ce service en deux, avec d'un côté l'aide à la personne (Fonds de solidarité pour le logement, Plan d'aide au logement des personnes défavorisées ...) pour des questions de logement insalubre et d'expropriation, de l'autre la politique habitat et foncier, selon une approche de développement territorial liée à l'aménagement du territoire ;
- renforcer la volonté d'agir du département en matière de foncier et d'habitat. Nous sommes donc en train de réformer en profondeur notre politique territoriale et notre politique de l'habitat, réforme qui se poursuit en 2006.

Les perspectives au titre de la délégation

Après Pau, la communauté d'agglomération du Bayonne-Anglet-Biarritz vient d'entrer dans le « club » des délégataires. En 2006, il y aura donc trois délégataires dans le département : le conseil général et les deux agglomérations de Pau et « BAB ».

Nous sommes également en train de revoir les moyens délégués en cours, bien que notre marge de délégation soit assez mince puisque, comme je l'ai déjà dit, en dépit du travail que nous avons mené en 2005 et des besoins qui se font jour pour les quelques années à venir, les moyens de l'Etat continuent de s'amoinrir.

Il nous a été notamment possible, cette année, d'augmenter le financement de la subvention à la construction de l'Etat. En effet, dans d'autres territoires, nous avons remarqué que l'Etat participait à hauteur de 5 à 12 % dans les coûts des opérations, alors que chez nous il se limitait à 1,6 %. Par conséquent, en 2005, nous avons décidé de renforcer le financement des opérations publiques en doublant l'intervention de l'Etat, soit 3,2 %. Ce choix, très apprécié des bailleurs sociaux, a permis de faire évoluer les règlements étatiques.

De la même manière, dans un contexte de diminution des aides de l'ANAH et de réduction des plafonds de défiscalisation des travaux, le département opte en 2006 pour une majoration des aides à la réhabilitation des logements privés.

Par ailleurs, cette politique se prolonge par une simplification de l'instruction des aides du conseil général aux propriétaires bailleurs privés en confiant à l'ANAH une mission unique d'instruction. Autrement dit, en 2006, nous demanderons à l'ANAH d'instruire nos propres dossiers selon une logique de « guichet unique ».

Questions

Une participante

Je suis directrice d'une communauté de communes dans le Nord. Quelle différence y a-t-il entre l'instruction du dossier et le permis de construire ? La DDE instruit, mais si le maire a envie de donner le permis et que la DDE refuse, le maire peut prendre sa responsabilité et accorder le permis, au risque d'être poursuivi... Si j'ai bien compris, c'est l'Etat qui continue à instruire et vous, vous n'avez qu'à payer si l'Etat donne son accord. Vous ne pouvez pas dire : on paie quand même parce qu'on trouve que le dossier est bon ?

Audrey Le-Bars

Nous n'avons pas la compétence sur la question de l'urbanisme. Par conséquent, pour tout ce qui est permis de construire, c'est encore la DDE qui décide. Mais en général, nous travaillons avec la DDE en amont des opérations pour qu'il n'y ait pas de blocage au niveau du permis de construire sur le plan réglementaire.

La même participante

Je ne faisais que comparer avec le permis de construire. Vous êtes délégataire des aides à la

Pierre, c'est donc le conseil général qui décide ; mais c'est bien les services de l'Etat qui instruisent en totalité : si l'Etat dit qu'il ne peut pas accorder ces aides à la pierre et que le conseil général a envie de les accorder malgré tout, j'imagine qu'il ne le peut pas dans ce cas ?

Audrey Le-Bars

Il le peut selon certaines modalités. La DDE instruit techniquement les dossiers pour nous : elle a un outil à sa disposition, elle fait des simulations financières et cela s'arrête là... Sauf en cas de problèmes réglementaires ou juridiques, nous pouvons passer outre la décision de la DDE. Nous pouvons décider ou non de financer. Mais nous ne choisirons pas de construire plutôt ici que là, parce que les logements sociaux manquent absolument partout dans le département. Nous financerons donc le nombre de constructions de logements prévues par les opérateurs. Quitte à réduire notre enveloppe globale, si nous ne pouvons pas faire autrement, notre volonté est de financer de manière égalitaire l'ensemble des opérations prévues.

Les outils de la politique habitat du département

(Reprise de son exposé par Audrey Le-Bars :) En 2002, le schéma du logement a établi deux volets essentiels : les aides à la pierre et les aides au foncier.

Les aides à la pierre concernent tout d'abord **le logement public**, sous la forme de subventions visant à accroître le parc public grâce à des opérations de création, d'acquisition ou de réhabilitation. Le conseil général des Pyrénées-Atlantiques accorde des subventions de 5 % à la construction à la condition que la collectivité locale ou l'EPCI participe pour 3 % au financement de cette construction.

Pour **le logement privé**, le conseil général finance des travaux de réhabilitation de propriétaires bailleurs uniquement (qui ne sont pas occupants), dans le cadre d'une OPAH, pour les loyers conventionnés ou intermédiaires.

Il existe également un dispositif « **logement communal** », qui semble original, permettant de financer la réhabilitation du patrimoine communal (presbytères, écoles...) afin d'y réaliser des logements à loyer maîtrisé. Ce financement est le résultat d'un accord de partenariat passé entre la région, le conseil général et l'Etat. Il est sans incidence financière pour la commune puisque celle-ci fait un emprunt et le rembourse avec les loyers de l'immeuble réhabilité, le conseil général finançant une partie du déséquilibre de l'opération. En 2005, nous avons financé ainsi 20 logements communaux dans le département (60 sont prévus en 2006).

Enfin, le conseil général apporte **une aide à l'ingénierie** en participant financièrement aux études et au suivi-animation des OPAH.

Je signalerai par ailleurs que nous finançons la décohabitation de jeunes agriculteurs afin que ceux-ci disposent de leur propre logement.

Territorialisation des aides à la pierre, le contrat communautaire de développement

Depuis janvier 2005, le conseil général des Pyrénées-Atlantiques est délégataire des aides à la pierre. Pour accompagner cette délégation, nous sommes en train de mettre en place un nouveau régime d'aide. Le régime de base va être amélioré, puisque le conseil général va bonifier tous ses financements, entre 2 % et 5 % de plus par rapport aux aides actuelles.

Le conseil général met également en place un nouvel outil : **le contrat communautaire de développement**. Comme son nom l'indique, il s'agit d'une contractualisation entre une communauté de communes et le conseil général. Le contrat communautaire de développement est signé pour trois ans et il porte sur quatre volets : l'habitat, la culture, la petite enfance et l'économie. Dans ce cadre, la communauté de communes est incitée à prendre la compétence PLH (seules les deux communautés d'agglomération ont actuellement cette compétence). Les contrats portent alors sur les objectifs propres des communautés de communes dans ces domaines, c'est-à-dire qu'ils prennent en compte les politiques locales de l'habitat en complétant leurs actions territoriales prioritaires. La contrepartie pour nous est que la communauté de communes s'engage à ne pas prendre la délégation des aides à la pierre.

Exemple : à Oloron-Sainte-Marie, il existe une ZPPAUP comprenant un secteur sauvegardé. Le président souhaite pouvoir réhabiliter le patrimoine architectural dans ce secteur sauvegardé et il demande au conseil général ce qu'il peut proposer dans le cadre de son régime d'aide. La réponse est la suivante : dans ce cadre, le conseil général peut

financer le logement privé, le logement public en cas de réhabilitation en vue de location, mais pas la rénovation des façades, même si elle est considérée comme prioritaire par la communauté de communes. Or, la nouveauté du contrat communautaire de développement est que le conseil général pourra, grâce à cet outil, financer l'opération de rénovation de façades.

Le conseil général a ainsi la possibilité de financer des opérations spécifiques : secteurs sauvegardés, logement étudiant, logement saisonnier, participation à la surcharge foncière etc. Pour ce qui est du foncier, sur l'ensemble du territoire du département, le conseil général intervient déjà pour 10 % du surcoût. De plus, il participe actuellement, dans le cadre du plan d'urgence logement, au financement à hauteur d'un tiers de la surcharge foncière sur ses crédits propres, les deux autres tiers étant pris en charge par l'Etat (par délégation, le conseil général) et par la collectivité locale.

Le logement privé est quant à lui et également subventionné, en plus de la majoration du taux de base, dans le cadre des contrats communautaires.

Les modalités de mise en œuvre sont les suivantes.

1. Le conseil général commence par financer une étude sur l'habitat qui permet à la communauté de communes de se doter de l'outil PLH : il apporte à la communauté de communes une aide à la fois réglementaire, juridique et méthodologique.
2. Le conseil général invite la communauté de communes à mettre en place des commissions habitat et à intégrer au sein de ces groupes de travail les acteurs de l'habitat : les bailleurs sociaux mais aussi les agences d'urbanismes, les PACT (Protection, amélioration, conservation et transformation de l'habitat) etc.
3. Une fois l'ensemble des acteurs d'accord sur la politique et le nombre de constructions à mettre en œuvre, le conseil général propose à la communauté de communes un contrat communautaire de développement de trois ans pour les opérations spécifiques identifiées au préalable ensemble.

Les perspectives de la politique propre du conseil général pour 2006

Le fait que le conseil général des Pyrénées-Atlantiques adopte ainsi et crée les outils de mise en œuvre de sa propre politique a des effets en termes de :

- renforcement des financements de base au logement public. Cela permet aux opérateurs de limiter leurs efforts en fonds propres et donc de soutenir un programme durable de construction ;
- renforcement des financements de base au logement privé. De cette manière, le conseil général souhaite redynamiser le marché de la réhabilitation de logements à loyers maîtrisés. On ne peut que constater en effet que le parc de logement locatif privé, en milieu rural, se substitue au parc public ;
- territorialisation des aides à la pierre, grâce au contrat communautaire de développement, qui vient s'appuyer sur le PLH et sur les outils des communautés de communes ;
- réforme de l'Office public départemental d'HLM, avec de nouveaux statuts, de nouvelles missions et de nouveaux moyens.

Le conseil général des Pyrénées-Atlantiques soutient également l'effort de qualité, à travers des démarches de haute qualité environnementale (HQE), incitation des bailleurs à demander le label habitat et environnement (par une majoration de 2 % de la subvention départementale) etc. Par ailleurs, le conseil général ouvre en 2006 un dossier sur l'accession sociale à la propriété, par exemple en dopant des outils comme le prêt social location-accession (PSLA).

Enfin, les derniers outils mis en place dans le département concernent le domaine foncier : le plan d'urgence pour le logement en pays basque (dont j'ai déjà parlé un peu plus haut) ainsi que la création en 2006 d'**un établissement public foncier local**. Le conseil général contribue au démarrage de l'EPFL par le versement d'un fonds d'amorçage de 3 millions d'euros qui va permettre d'acheter rapidement des terrains. (Actuellement, toutes les communes sont en train de délibérer pour leur adhésion future à l'EPFL.)

Plus précisément, dans le domaine du surcoût foncier, le conseil général des Pyrénées-Atlantiques intervient de trois manières :

- dans le cadre du plan d'urgence, avec une prise en compte à 100 % du surcoût foncier ;
- pour les autres territoires, le conseil général fait passer sa participation à 25 % (contre 10 % initialement) à condition que la collectivité locale participe aussi à 25 %.

La difficulté dans ce domaine étant de déterminer techniquement le surcoût foncier : le règlement au niveau national donne comme définition du surcoût la différence entre la valeur foncière de référence et le coût réel de l'opération.

Pour conclure, j'insisterai sur l'aspect partenarial de cette délégation des aides à la pierre. L'idée de départ était bien d'associer les acteurs du logement (agence d'urbanisme, PACT, bailleurs sociaux, direction départementale de l'équipement, ANAH...) mais aussi les territoires sans lesquels nous ne sommes rien et avec la volonté de tenter de répondre à leurs problématiques spécifiques.