



**LA MISE EN PLACE DE LA DECENTRALISATION  
DANS LE DOMAINE DE L'HABITAT**

Etude réalisée au dernier trimestre 2005 en collaboration avec :

- la Caisse des Dépôts
- l'Association des Communautés de France
- l'Association des Maires des Grandes Villes de France
- le Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

Etude réalisée à partir d'entretiens menés avec les responsables de neuf agglomérations et d'un département : Chalons en Champagne, Chambéry, Grenoble, Le Havre, Le Mans, Lyon, Mulhouse, Rennes, Tours, et le Conseil Général d'Indre et Loire.

Michel Delafosse  
Le 10 janvier 2006



## Résumé

Les nouvelles compétences des agglomérations en matière d'habitat peuvent-elles contribuer à résorber la crise du logement ? Peuvent-elles créer des autorités responsables de la réponse aux besoins de logement sur leur territoire ? Peuvent-elles assurer une meilleure efficacité de l'action publique en ce domaine ?

1) La délégation des aides à la pierre ne conduit pas, en elle-même, à dégager des financements locaux supplémentaires qui permettraient de faire plus. Il est souhaité qu'elle favorise la réalisation du programme très ambitieux fixé par le Gouvernement.

2) Elle intervient au moment où l'Etat s'implique davantage directement : en fixant des objectifs détaillés de construction sociale et de réhabilitation du parc privé, en créant l'Agence de Rénovation Urbaine, en favorisant la gestion centralisée du 1% logement.

Cette contradiction entre une marche vers la décentralisation, et des centralisations accrues est une source de complexité supplémentaire.

Elle peut donner des arguments d'inaction aux agglomérations qui hésitent à s'engager.

3) Mais le mouvement vers une plus grande responsabilité locale est lancé. Quelques agglomérations étaient déjà fortement impliquées. La réforme, pour elles, ne fait que reconnaître cet état de fait.

La plupart des autres entrent dans un processus de prise de responsabilité qui va améliorer la qualité de leurs politiques locales et les moyens d'atteindre les objectifs prévus. Elles seront plus efficaces pour répondre aux besoins si elles peuvent surmonter les obstacles liés à l'application des conventions de délégation.

4) Peut-on, pour autant, parler de la création d'une dynamique qui permettra de résoudre la crise en réussissant le plan de cohésion sociale ? Ce serait une vision trop optimiste car l'évolution de la réforme demeure incertaine quant à son mode d'application et à sa généralisation. L'Etat a-t-il la possibilité de jouer pleinement le jeu des contrats pluriannuels, d'accompagner les agglomérations dans une prise de responsabilité croissante ? A-t-il la volonté de pousser à la généralisation de l'implication locale, là où les marchés sont les plus tendus, en réglant la situation particulière de l'Ile de France ?

Ces incertitudes peuvent freiner ou dissuader les ardeurs locales, voire justifier les passivités. C'est l'évolution de la crise du logement qui déterminera la suite. Si les objectifs du plan de cohésion sociale ne peuvent être atteints, la mise en œuvre d'une véritable décentralisation des politiques de l'habitat s'imposera comme une nécessité.

## Plan du rapport

Résumé	p2
Introduction	p4
A) La délégation des aides à la pierre est-elle créatrice de responsabilité ?	p5
1) Les agglomérations sont mieux armées pour exercer Leur compétence	p5
2) Trois niveaux de responsabilité	p6
3) La responsabilité locale s'arrête là où l'Etat impose	p8
4) La responsabilité s'arrête là où le Maire décide	p9
B) La délégation est-elle porteuse d'efficacité de l'action publique ?	p11
1) De nouveaux facteurs de complexité	p11
2) Des atouts pour simplifier et agir plus efficacement	p13
C) Quelle évolution des services et quels besoins de formation ?.	p14
1) Services propres et mises à disposition	p14
2) Les besoins de formation	p15
D) Comment le choix des opérateurs est-il susceptible d'évoluer ?	p16
1) Les agglomérations vont-elles se saisir de leur nouveau pouvoir ?	p16
2) Les critères de choix	p16
3) Vers un conventionnement global	p17
En guise de conclusion	p18
Annexe : liste des personnes rencontrées	

## Introduction

Une question a servi de point de départ à cette étude : les nouvelles compétences des agglomérations en matière d'habitat peuvent-elles contribuer à résorber la crise du logement ?

Bien entendu, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'a pas cet objet. Elle a d'ailleurs été initiée en 2002 à l'époque où la crise du logement n'était pas vraiment reconnue.

Il est cependant légitime de poser cette question parce qu'il s'agit d'instituer une nouvelle répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales, et parce que l'une des raisons de la crise du logement est précisément l'éclatement des responsabilités, source d'inefficacité de l'action publique.

On connaît les raisons du retard accumulé dans la production locative sociale : rareté du foncier, volonté inégale des maires, évolution du coût de la construction et difficultés de financement, contestations des riverains...Il en est une autre qui n'est pas suffisamment mise en avant : aucune autorité n'est directement responsable d'apporter une réponse à la crise.

L'Etat décide du nombre et de la localisation des logements à réaliser, le Maire délivre les permis de construire, et décide en fait si une opération peut être ou non réalisée sur son territoire. L'agglomération établit un plan local de l'habitat. Le département et la Région développent leur propre politique. L'UESL, qui devient le principal financeur, a ses propres critères d'intervention. Et n'oublions pas, bien sûr, les organismes de logement social qui sont les véritables maîtres d'ouvrage, qui ont la volonté de construire.

Il en résulte que personne ne saurait assumer la responsabilité de la crise, et que chacun, à bon droit, peut rejeter sur l'autre la cause des difficultés rencontrées.

Au moment où la production de logements, et en particulier de logements sociaux, constitue une priorité nationale, quels sont les premiers effets de la délégation des aides à la pierre ?

### **- La délégation est-elle créatrice de responsabilité ?**

Les agglomérations deviennent-elles les autorités responsables de la réponse aux besoins de logement sur leur territoire ?

### **-Est-elle porteuse d'efficacité de l'action publique ?**

Les objectifs pourront-ils être mieux atteints ?

Deux questions complémentaires ont été abordées au cours des entretiens :

### **-Quelle évolution des services et quels besoins de formation dans les agglomérations ?**

### **-Comment le choix des opérateurs est-il susceptible d'évoluer ?**

## **A) La délégation des aides à la pierre est-elle créatrice de responsabilité ?**

Rappelons d'abord la portée juridique limitée des dispositions de la loi « libertés et responsabilités locales ». L'Etat délègue sa compétence pour l'attribution des aides à la pierre. La responsabilité confiée aux agglomérations est celle de l'exécution d'une politique.

On pourrait la considérer, dans une vision minimale, comme une simple sous-traitance administrative exercée sous le contrôle du délégant.

Au-delà de cette lecture juridique, l'Etat compte sur la mobilisation des délégataires pour mettre en œuvre des objectifs et réussir le plan de cohésion sociale.

Quelle est la responsabilité réellement assumée par les agglomérations signataires ? Est-ce un engagement de réaliser les objectifs fixés, ou, à tout le moins, un engagement de prendre toutes les dispositions favorables ? Est-ce une prise de responsabilité pouvant conduire à désigner bientôt l'agglomération comme l'autorité garante de l'exercice du droit au logement sur son territoire ?

### **1) Les agglomérations sont mieux armées pour exercer leur compétence**

#### a) Une nouvelle génération de PLH est en cours d'émergence

Parmi les neuf agglomérations étudiées, quatre ont approuvé leur nouveau plan, et les autres l'élaborent pour une délibération en 2006.

Des diagnostics plus approfondis (bien que le parc privé soit souvent moins bien appréhendé), des objectifs mieux précisés, une territorialisation accrue de ces objectifs (bien que des objectifs pluriannuels par commune ne soient pas encore établis partout), des plans indicatifs qui évoluent vers des plans d'action... Ces évolutions qualitatives étaient déjà engagées ; elles ont été favorisées par la prise de délégation.

Beaucoup de progrès restent à accomplir pour que les agglomérations disposent du meilleur cadre de définition et de mise en œuvre de leur politique, mais un pas est franchi.

#### b) L'intercommunalité est renforcée par rapport aux communes

Le nouveau pouvoir d'attribuer les aides à la pierre constitue un bon levier pour faire prévaloir un intérêt communautaire. On trouve encore deux conceptions de la programmation pluriannuelle des logements à construire.

L'une est la somme des volontés exprimées par les communes, ou/et la déclinaison souple des objectifs de l'agglomération.

L'autre est le résultat d'un dialogue approfondi avec les communes, débouchant sur des arbitrages éventuels, et sur un plan d'action bien

territorialisé. Cette seconde conception se développe grâce à la délégation. L'agglomération est légitime pour dialoguer avec les communes. Elle dispose de meilleurs moyens de conviction. Elle peut même évoquer une contrainte : « pas de Pls dans votre commune s'il n'y a pas de Plai »(Rennes).

c) Une légitimation par rapport aux autres niveaux territoriaux

Les agglomérations sont mieux placées pour contacter les conseils généraux et régionaux, pour confronter leurs modes d'intervention.

Chacun souligne « qu'on se parle mieux », et l'agglomération est légitimée pour tenter de se poser en chef de file (réunion d'un « comité des financeurs » à Grenoble par exemple).

Il y a une volonté d'harmoniser les règles de financement, à tout le moins de les coordonner. Il y a l'ambition de devenir le Guichet Unique du financement du logement (Rennes, Lyon, Chambéry... ce qui suppose que les autres collectivités acceptent de s'effacer, ou d'être moins visibles.

d) Une logique d'appropriation se développe.

Dans l'ensemble, les services Habitat des agglomérations se sentent réellement investis d'une nouvelle mission. Leur motivation est forte (parfois plus que celle de leurs élus) pour avancer, et être bien reconnus de leurs interlocuteurs extérieurs.

Les bailleurs sociaux ont bien compris l'évolution, même si dans certains cas, la DDE continue de constituer un écran.

## **2) Trois niveaux de responsabilité.**

De l'examen des conditions de décision de prise de la délégation, et des conditions de négociation de la convention, on peut préciser trois niveaux de responsabilité :

### **Le niveau 1 : une pleine responsabilité assumée par un pilote reconnu**

L'agglomération se donne tous les moyens pour réaliser les objectifs pour lesquels elle se sent complètement engagée.

La décision d'opter a été prise très rapidement, même si sa mise en œuvre a parfois été différée pour se donner le temps de la négociation et de l'organisation.

La délégation constitue parfois la reconnaissance officielle du rôle déjà joué par l'agglomération qui a bien défini sa politique, qui s'est fortement investie dans sa mise en œuvre, qui a développé des relations étroites avec l'Etat, allant parfois jusqu'à une co-programmation.

## **Le niveau 2 : une nouvelle responsabilité appropriée par un pilote qui s'affirme**

La convention de délégation est perçue comme un outil au service de l'approfondissement de la politique intercommunale et d'une prise de responsabilité croissante. L'agglomération a la volonté de devenir pilote à part entière. Mais ce n'est pas encore le cas pour plusieurs raisons possibles : manque d'outils suffisants, rapports avec la ville-centre, objectifs peu territorialisés...

D'où le souhait de se servir pleinement de la délégation pour assumer progressivement ses responsabilités.

Signalons, parmi les agglomérations rencontrées, le cas de Chambéry qui a décidé de reporter d'un an la signature de la convention, pour se donner le temps de mieux préciser ses objectifs et les conditions de réalisation avec les communes. Chambéry sera clairement en 2007 dans cette catégorie des agglomérations qui veulent vraiment exercer leur responsabilité.

## **Le niveau 3 : une responsabilité qui se cherche**

Les agglomérations qui relèvent de cette catégorie considèrent en fait que la délégation n'entraîne pas de responsabilité particulière de réaliser les objectifs prévus. La décision d'opter a parfois été prise rapidement, avec un délai de négociation bref. Il n'y a pas eu toujours une véritable négociation, les objectifs retenus étant ressentis comme imposés, et parfois à la dernière minute.

Ceci peut refléter le manque de définition précise d'une politique, le manque de préparation et/ou la précipitation.

La convention de délégation est jugée utile pour afficher un positionnement, par exemple par rapport au conseil général, et éventuellement pour créer une perspective. Mais on est plus sensible à la complexité entraînée par une « convention de plus » qu'à la dynamique locale pouvant s'enclencher.

Cette typologie est bien sûr simplificatrice, et certaines agglomérations se situent dans des positions intermédiaires.

Elle reflète bien cependant des situations locales différentes à plusieurs points de vue :

### **- l'état du marché**

Il est important de noter que, parmi les agglomérations visitées, la responsabilité assumée est d'autant plus grande que la situation locale du marché est tendue (il est assez normal que les politiques intercommunales se soient développées là où les enjeux sont les plus forts).

Ce constat mérite d'être souligné par rapport à notre interrogation initiale : la réussite du plan de cohésion sociale sera favorisée dans les agglomérations rencontrées dont les besoins sont les plus importants. Mais on ne saurait le généraliser.

### **- le niveau des financements locaux**

La responsabilité assumée est d'autant plus grande que les financements locaux dégagés en complément des financements d'Etat délégués sont

importants. La délégation n'entraîne pas, du moins à court terme, des participations locales plus fortes que celles des années précédentes. C'est le principe de la continuité qui prévaut et qui conduit à distinguer de grandes disparités entre les agglomérations.

- la qualité des politiques foncières

Il y a une forte corrélation entre le degré d'engagement des agglomérations et les moyens mis en œuvre pour dégager du foncier accessible au logement social. La délégation n'est pas en elle-même un facteur de développement des politiques foncières, mais celles-ci se renforcent, avec des moyens d'action qui se perfectionnent. A noter en particulier la prise de conscience que les subventions du surcoût foncier peuvent avoir un effet inflationniste, et qu'il faut privilégier d'autres formes d'intervention permettant une péréquation des prix sur le marché, et évitant la concurrence entre bailleurs.

### **3) La responsabilité locale s'arrête là où l'Etat impose**

La convention de délégation précise des actions qui sont la conjugaison des objectifs locaux définis à travers les PLH et des objectifs nationaux du plan de cohésion sociale. Comment s'opère la synthèse entre une approche territorialisée et la déclinaison verticale des chiffres nationaux ?

a) Signalons d'abord qu'il y a dans l'ensemble une cohérence globale entre les objectifs nationaux et locaux. Rennes et Le Havre regrettent des objectifs fixés inférieurs à leur estimation de besoins. Mais partout ailleurs, il y a une même approche des objectifs à atteindre. Il est heureux que l'Etat ait adopté des objectifs ambitieux à travers le plan de cohésion sociale. S'il en était resté à ses objectifs antérieurs, il n'y aurait pas eu beaucoup d'accords de délégation.

b) En revanche, la répartition des objectifs par catégories de logements ne reflète pas un accord égal des deux parties.

L'écart le plus important concerne les actions prévues sur le parc privé.

Les objectifs retenus sont jugés irréalistes à Tours, Mulhouse, Lyon...

D'autres agglomérations veulent se donner du temps pour préciser leur politique (Rennes, Le Havre...). Elles ne se considèrent pas engagées par les chiffres retenus.

Au-delà des chiffres, il y a un vrai débat sur les actions que l'Etat et l'Anah veulent décliner sur l'ensemble des territoires. Certains voudraient mettre l'accent sur les copropriétés (Grenoble par exemple), sur le maintien d'un parc privé à vocation très sociale (Lyon par exemple), alors que l'Anah donne la priorité à la production de logements à loyer maîtrisé.

S'agissant de la réhabilitation du parc social, la plupart des agglomérations ont tenté, sans succès de faire reconnaître cette priorité. On imagine, ici ou là que la réhabilitation pourra être financée

par les crédits non utilisés pour la construction. C'est bien mal augurer de la future réalisation des objectifs !

La répartition entre Pls et Plai-Pla a aussi été objet de débat là où l'objectif national ne correspond pas à la réalité du marché. Le rapport entre Pla et Plai est accepté, sauf à Grenoble où les chiffres de 2005 sont considérés comme provisoires, et la discussion doit reprendre dans le cadre du programme 2006. Enfin, concernant le Psla, certaines agglomérations sont « partantes » (Rennes par exemple), car elles disposent d'opérateurs prêts à réaliser avec des financements locaux particuliers. Mais le plus souvent, il est considéré qu'il s'agit d'une inscription de principe dans la convention.

Il faut donc souligner en conclusion sur ce point que les agglomérations ne se sentent pas vraiment engagées sur la réalisation de tous les objectifs. Cette contradiction entre une logique de répartition nationale et le développement de politiques locales peut ne pas créer les conditions d'une réelle prise de responsabilité locale. D'où l'idée de Lyon de faire apparaître deux niveaux d'engagement dans les conventions.

Ajoutons qu'à l'heure des premiers bilans de l'année 2005, certaines agglomérations (Rennes, Le Mans..) apprécient mal de se voir reprocher par l'Etat des retards d'engagement sur des objectifs qui leur ont été de fait imposés.

#### **4) La responsabilité s'arrête là où le Maire décide**

Les objectifs prévus ont bien sûr besoin de l'accord des maires pour être réalisés. Et on a évoqué précédemment la force plus ou moins grande de la politique intercommunale. Il est même des agglomérations où l'intérêt communautaire est limité à la réalisation des Plai, les maires demeurant responsables du financement des Pla.

Mais il s'agit ici d'évoquer particulièrement la question du renouvellement urbain. La politique de construction est confiée aux agglomérations. La politique de renouvellement urbain est décidée par l'Anru et mise en œuvre par les Maires. Ces deux politiques cloisonnées dans leurs modes de décision et de financement sont évidemment complètement imbriquées sur le terrain. A Tours, Chalons, Lyon, c'est l'agglomération qui est maître d'ouvrage des dossiers Anru, ce qui permet la meilleure articulation.

Ailleurs, on met en avant les inconvénients de ce cloisonnement.

La principale difficulté porte sur les politiques de relogement et de reconstruction. Elles risquent d'être enfermées dans le cadre de la ville, voire des quartiers concernés alors qu'elles doivent être mises en œuvre à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération. Lyon et Tours ont pu adopter des règles de localisation des reconstructions sur plusieurs communes.

Mais lorsque les politiques sont cloisonnées, la cohérence est difficile à atteindre, et le pouvoir de l'agglomération pour définir ses objectifs et les mettre en œuvre est bien contraint.

Cette difficulté de fond est d'autant plus grande lorsque la problématique du renouvellement urbain domine celle du développement (Le Havre et Le Mans par exemple).

En résumé, le mouvement vers une plus grande responsabilité locale est lancé. Quelques agglomérations étaient déjà fortement impliquées. La réforme ne fait, pour elles, que reconnaître cet état de fait.

La plupart des autres entrent dans un processus de responsabilisation croissante qui va améliorer la qualité de leurs politiques locales, et les moyens d'atteindre les objectifs prévus. Mais elles devront pouvoir renforcer leur pouvoir par rapport aux communes et à l'Etat.

## **B) La délégation est-elle porteuse d'efficacité de l'action publique ?**

Un des symptômes de la complexité actuelle est que les logements financés et programmés par l'État ne sont pas réalisés en totalité, ou ils le sont avec beaucoup de décalage dans le temps.

La réalisation d'une opération par un organisme de logement social est un parcours d'obstacles. A supposer que les obstacles soient levés en amont (terrain, permis de construire), et en aval (appel d'offres fructueux), il reste à régler toutes les questions relatives à la programmation et au financement.

L'État a ses propres rythmes d'engagement, ses contraintes d'enveloppe annuelle et de régulation budgétaire (qui peuvent conduire par exemple à demander à un maître d'ouvrage de scinder une opération de 20 logements, la seconde tranche devant faire l'objet d'un nouvel appel d'offre l'année suivante). Les autres financeurs ont leurs propres critères et leur calendrier de décision. Il faut du temps pour réunir tous les accords avant l'engagement des travaux.

La délégation est-elle un facteur de simplification et d'efficacité ?

Le pourcentage de réalisation des programmes prévus sera-t-il augmenté ?

Ces questions se posent alors que les objectifs du plan de cohésion sociale sont très ambitieux.

## **1) De nouveaux facteurs de complexité**

La délégation implique par nature que soient bien organisés les rapports entre le délégant et le délégataire. D'où un nouveau champ de règles qui s'ajoutent aux précédentes.

a) Une convention pluriannuelle à rediscuter chaque année

On manque encore de recul, et pour cause, pour apprécier réellement le caractère pluriannuel des conventions de délégation. Il faudra chaque année établir de nombreux avenants sur la programmation, le financement, les règles de subvention... Dans certains cas, il y aura une nouvelle discussion sur les objectifs eux-mêmes : parce qu'il y a encore débat entre l'État et l'agglomération, que les chiffres inscrits étaient considérés comme provisoires, parce que les Plh en cours livreront de nouvelles données...

Une difficulté signalée (Grenoble, Lyon) porte sur le fait que l'État parle en « engagement » alors que les agglomérations parlent en « ordres de service » ou en « livraisons ».

b) construction et reconstruction.

Lorsque les agglomérations sont maîtres d'ouvrage du renouvellement urbain, et que les dossiers Anru sont tous finalisés, les conditions d'une bonne articulation sont réunies. Mais dans tous les autres cas, il y a beaucoup de difficultés de programmation et de suivi en perspective. Voici quelques exemples :

A Chalons, les territoires ZUS ont été exclus de la convention, et l'agglomération s'interroge sur la capacité de financement des opérations qui ne seront pas dans

le futur dossier Anru. Au Havre où les projets de démolition sont importants, tous les sites de reconstruction ne sont pas précisés, ce qui risque d'entraîner une « cannibalisation » du programme de construction par le programme de reconstruction. Au Mans, un dossier Anru est en cours de définition sur une commune autre que la ville centre. Les décisions qui seront prises sur les démolitions vont bousculer les programmes de construction décidés dans les différentes communes, avec un suivi des programmations jugé aussi difficile par la DDE que par l'agglomération.

c) Les règles de subvention

Dans l'ensemble, les règles de l'Etat ont été reprises à l'identique et n'ont pas fait l'objet d'adaptations locales, mais nombreuses sont les agglomérations qui comptent les faire évoluer. Mais au-delà des règles concernant les prix et les loyers, certains définissent leurs propres critères d'équilibre des opérations, de structure des plans de financement, de quotité de fonds propres. Il y a là une cause de superposition de règles, qui peut rendre l'instruction des dossiers plus compliquée, quitte même à créer deux services parallèles.

d) Les relations avec les bailleurs

Il revient à l'Etat de signer des conventions globales avec les bailleurs. Certaines agglomérations se plaignent d'être tenues à l'écart de ces relations, alors que les conventions portent sur des sujets qui les concernent directement (Rennes par exemple). A l'inverse, au Mans, l'Etat semble s'en remettre à l'agglomération pour en établir le contenu.

S'agissant de la programmation, la situation est différente selon le rapport de force local. Ici, c'est la DDE qui demeure l'interlocuteur unique des bailleurs. Là, tous les dossiers sont reçus à l'agglomération qui les traite avec le service mis à disposition.

e) Les relations avec le 1%

Le 1% devient le principal financeur si l'on prend en compte ses interventions dans le renouvellement urbain. Il est en voie de centralisation à travers l'UESL. Comment s'opère l'articulation avec les agglomérations ?

Des contacts ont été partout établis, avec une grande diversité de situations. Au-delà des échanges d'information jugés satisfaisants (Le Mans, Chambéry), il y a des volontés de contractualisation qui n'ont pas pu aboutir (Mulhouse, Chalons).

Il y a des débats difficiles sur les

règles de financement (Rennes) ; A Lyon, on est confiant sur la possibilité d'arrêter en commun des priorités de programmation. A Grenoble, les collecteurs font partie du comité des financeurs.

A noter enfin que la confusion entre le collecteur financeur et le collecteur opérateur (actionnaire majoritaire d'une ESH) est perçue parfois comme un obstacle.

Entre les deux financeurs principaux, le 1% et les agglomérations, qui ont chacun leur politique et des relations directes avec les bailleurs, les modes de coordination sont à organiser.

## **2) Des atouts pour simplifier et pour agir plus efficacement**

Le grand avantage d'une gestion locale peut résider dans la plus grande souplesse de la gestion budgétaire. Pour l'Etat, les engagements pluriannuels sont subordonnés au vote annuel du budget, les rythmes d'engagement et de paiement sont liés à des règles fixées pour l'ensemble des ministères, et la « régulation budgétaire » peut remettre en cause les budgets votés.

Si une agglomération le décide parce que telle est sa priorité politique, des engagements pluriannuels peuvent être plus facilement tenus, et l'exécution annuelle peut être fluidifiée et sécurisée. Voici quels sont les premiers effets que l'on peut constater.

### a) La programmation et le traitement des dossiers d'opérations.

Les pistes d'amélioration en cours de mise en œuvre dans les agglomérations ayant opté dès 2005 visent à accélérer et à fluidifier l'engagement des dossiers :

- dépôt des dossiers tout au long de l'année,
- programmation arrêtée le plus tôt possible et révisable en continu,
- arrêtés de subvention délivrés dès le vote du budget.

### b) Préfinancement.

Si certaines agglomérations entendent se caler précisément sur les calendriers de mise en place des AP et CP fixés par l'Etat, d'autres envisagent déjà de prendre à leur compte la souplesse nécessaire, en pré finançant éventuellement les subventions données au nom de l'Etat (Tours par exemple).

Une limite cependant : si les engagements de l'Etat n'étaient pas tenus dans la durée, ce pourrait être une clause de résiliation de la convention (Lyon).

### c) La perspective d'un guichet unique.

Constituer le seul point de passage des dossiers d'opération de façon à simplifier l'accord sur le plan de financement, c'est l'ambition de la plupart des délégataires dont le rôle de chef de file serait ainsi pleinement reconnu. Le « comité des financeurs » à Grenoble s'inscrit dans cette perspective.

Mais il faut que le conseil général et le conseil régional (voire la ville centre quand celle-ci continue d'intervenir) l'acceptent. Le dialogue progresse et on voit ici où là (Tours, Le Mans, Lyon..) des évolutions favorables : harmonisation des règles de financement, répartition des domaines d'intervention, délimitations géographiques.

### d) La relation bailleurs - agglomération

Elle est au centre des progrès pouvant être accomplis : volonté d'instaurer des relations confiantes, transparentes, avec des règles connues de tous. Volonté également d'évoluer vers des accords pluriannuels de financement et de garantie, en s'appuyant sur la globalisation mise en œuvre par la Caisse des Dépôts.

En résumé, il paraît clair que les agglomérations ont les moyens d'assurer un meilleur niveau de réalisation des objectifs. Elles seront d'autant plus efficaces qu'elles engagent leur responsabilité et qu'elles réussiront à surmonter les obstacles liés à l'application des conventions de délégation.

## **C) Quelle évolution des services et quels besoins de formation dans les agglomérations ?**

### **1) Services propres et mises à disposition**

- Avec la délégation, les services Habitat sont valorisés au sein des structures de l'agglomération. Ils peuvent être rattachés à une direction du renouvellement ou du développement urbain (Lyon, Mulhouse, Tours..), autonomes (Le Mans, Chambéry..) ou liés à une autre compétence (les transports à Chalons). Ils sont dirigés le plus souvent par des cadres très expérimentés, et, dans tous les cas par des responsables particulièrement motivés.
- On constate une grande disparité dans les moyens qui y sont affectés. Ceci est lié bien sûr à la taille de l'agglomération, mais aussi à la façon dont chacun conçoit son niveau d'intervention. Par exemple, on compte 3,5 personnes à Rennes pour assurer le pilotage du Plh, la programmation des opérations et la gestion de la convention. A Grenoble, le service est passé de 6 à 11 personnes, semble-t-il pour les mêmes tâches, en incluant un architecte conseil, deux collaborateurs chargés de concevoir un outil de simulation des équilibres d'opération, des chargés de programmation...
- Un léger renforcement est prévu le plus souvent en 2006. (indépendamment de l'évolution des tâches d'instruction)
- La mise à disposition des services de la DDE est vécue différemment, et on pourrait dire qu'il y a autant de situations que d'agglomérations ! Il est des cas où tout se passe bien parce que rien n'a changé : les règles locales sont celles de l'Etat qui continue d'instruire comme avant, avec les mêmes rapports avec les bailleurs. Dans d'autres cas, les rapports sont plus difficiles parce que la DDE entend développer une action autonome vis-à-vis des bailleurs (programmation Pls à Rennes par exemple), ou parce qu'elle ne veut pas instruire des financements locaux dont les règles sont différentes de celles de l'Etat (d'où une double instruction).
- Il faut dès maintenant envisager la sortie de cette période transitoire. La DDE est évidemment dépositaire d'une expertise réglementaire et technique dont les agglomérations ne peuvent se passer. Mais les collaborateurs chargés de l'instruction sont inquiets et poussés à la mobilité. Que se passe-t-il s'ils partent et ne sont pas remplacés, où le sont par des agents non formés ? C'est une source d'inquiétude forte pour les responsables des services habitat.
- Il est le plus souvent envisagé de se substituer à l'Etat dans un délai de deux à trois ans, en favorisant si possible des formules de transition pour permettre le transfert d'expertise. Mais ceci implique un transfert de charge que les agglomérations ne sont pas prêtes à accepter

spontanément...Ceci suppose aussi qu'elles puissent trouver des collaborateurs qualifiés.

- D'où la position de certaines agglomérations (Mulhouse, Lyon) qui cherchent plutôt à consolider le statu quo avec une garantie de service apportée par l'Etat, ou à obtenir un transfert des personnels concernés au sein de leurs services, avec une compensation financière de l'Etat.

## **2) Les besoins de formation**

Toutes les ressources disponibles ont été utilisées. Ont été citées en particulier :

- la qualité des formations dispensées à l'Ecole des Ponts.
- l'apport des réseaux institutionnels, et en particulier l'intérêt des échanges organisés par l'ADCF et l'AMGVF.
- Quelques stages du CNFPT jugés trop peu nombreux et pas assez opérationnels ( les observatoires de l'habitat p. ex.)
- Des ressources régionales, surtout en Rhône-Alpes :ateliers trimestriels de la DRE sur les Plh, et atelier de la décentralisation organisé par l'association régionale HLM.
- Les DR CDC appréciées pour leurs apports sur la connaissance des organismes et l'appréciation des équilibres d'opération.

Ces ressources dispersées et très inégales selon les territoires devraient pouvoir être mieux organisées, plus lisibles et élargies à toutes les collectivités qui vont s'engager dans la délégation. Trois domaines peuvent être distingués :

- Les politiques de l'habitat : démographie, marchés de l'habitat, observatoires, économie de l'immobilier, connaissance des acteurs, politiques...
- Connaissance des opérateurs de logement social : organisation, stratégies, objectifs, enjeux sociaux et financiers...
- Les règles de subvention : expertises nécessaires à l'instruction des dossiers, prix plafonds, loyers plafonds, règlements techniques, équilibres d'opérations...

Les deux derniers domaines sont directement liés à la nouvelle compétence des délégataires. Ils font l'objet des demandes et des attentes les plus précises de la part des délégataires. L'offre de formation devrait pouvoir être organisée en tant que telle.

L'Union Sociale pour l'Habitat s'est mobilisée auprès des collectivités dans quelques régions (on a cité Rhône-Alpes). L'Etat de son côté est sans doute prêt à ouvrir ses formations d'instructeur à des salariés des collectivités locales. Ce sont des ressources qui doivent être mobilisées.

Mais l'enjeu, pour les agglomérations, est de maîtriser un processus de formation qui ne les rendent pas prisonnières de la position ou de la vision de leurs interlocuteurs. L'enjeu est également de maîtriser des lieux de capitalisation des politiques locales autonomes par rapport à l'Etat.

Les associations d'élus, le CNFPT et la CDC sont naturellement bien placés et légitimes pour développer des pôles de formation et de capitalisation indispensables à la réussite des réformes en cours.

## **D) Comment le choix des opérateurs est-il susceptible d'évoluer ?**

Le nouveau pouvoir réellement confié par la délégation est celui de pouvoir choisir tel ou tel opérateur pour réaliser les nouveaux programmes de construction. Les agglomérations ont donc la possibilité de privilégier des opérateurs en fonction de leurs propres critères.

### **1) Les agglomérations vont-elles de saisir de leur nouveau pouvoir ?**

Elles insistent toutes sur le fait que le choix des opérateurs est effectué au niveau de chaque commune, et que ceci ne doit pas être modifié. C'est auprès du Maire que chaque opérateur vient présenter ses projets, et il n'y aura pas de réalisation sans l'accord du Maire sur le programme et la qualité du projet.

Pour autant, il est évident que les agglomérations vont s'impliquer de plus en plus dans ces choix à mesure du renforcement de leur politique. Voici les raisons avancées ici où là :

- volonté d'avoir une vue globale sur les opérateurs choisis,
- souci d'éviter les surenchères sur les coûts d'acquisition foncière,
- Souhait de bien répartir les plans de charge entre opérateurs de façon à faciliter la réalisation des objectifs quantitatifs de production.

### **2) Les critères de choix**

Transparence, concurrence et équité, tels sont les principes mis en avant. Les agglomérations veulent effectuer une programmation « à livre ouvert », en donnant à tous les organismes les mêmes informations. Elles souhaitent favoriser une saine concurrence entre organismes, en leur faisant bénéficier des mêmes subventions.

Au-delà de ces principes, voici des données qui peuvent déterminer les choix futurs :

a) Les filiales directes des collectivités (offices et opac) sont le plus souvent perçues comme plus respectueuses des politiques locales, plus attentives à la dimension sociale de leur action. Elles sont aussi considérées comme mieux armées pour traiter des opérations difficiles dans la durée. D'où la volonté de certaines agglomérations de leur garantir une part suffisante de la future production, pour qu'elles conservent ou améliorent leur professionnalisme, pour qu'elles puissent bénéficier d'opérations « faciles » en contrepartie des « difficiles »... Et la neutralité financière en matière de subventions attribuées à tous les organismes n'empêche pas l'actionnaire public que constitue la collectivité locale d'augmenter les fonds propres de sa filiale.

A l'inverse, il est des agglomérations où les offices ne sont pas très appréciés. Préférence sera alors donnée aux ESH, au moins pour une période transitoire.

Dans tous les cas, une réflexion sur la transformation des offices municipaux en offices communautaires est engagée (quand cela n'existe pas déjà comme à

Rennes ou au Havre par exemple). Ceci se concrétisera au fur et à mesure du renforcement des politiques des agglomérations.

b) Les ESH sont les autres partenaires. Les agglomérations ont choisi d'entrer dans leurs conseils d'administration, sauf au Havre pour des questions de représentation, et à Rennes pour une question de principe.

Les ESH peuvent maintenir ou accroître leur position, mais on doit souligner deux arguments signalés comme pouvant être un facteur limitant :

- L'actionnaire de référence des ESH (le mouvement 1% le plus souvent) est parfois perçu comme de plus en plus lointain par rapport aux politiques locales. Il y a une contradiction ressentie entre la marche vers la décentralisation et la centralisation du 1% par l'UESL.
- Le 1% est à la fois financeur de la politique de l'habitat, et actionnaire majoritaire de bon nombre d'ESH. Cette confusion des genres pose problème à certaines agglomérations. La même personne peut être à la fois responsable locale du mouvement 1%, et à ce titre en discussion, voire en désaccord avec les autorités locales sur les critères de financement de la construction, et responsable d'une ESH qui souhaite voir programmer ses projets...

c) D'autres critères de sélection des opérateurs apparaissent, fondés sur leur ancrage local. Dans les territoires où le nombre des opérateurs est important, il y a la volonté de favoriser ceux qui sont bien présents, « d'éviter les incursions de grands groupes qui peuvent être sans lendemain ». Ceci doit conduire à terme à une réduction du nombre de bailleurs.

### **3) Vers un conventionnement global**

Des agglomérations insistent sur les objectifs qualitatifs que doivent satisfaire les bailleurs : attributions, mission sociale, entretien, qualité de service... D'où l'idée de lier la possibilité de construire d'un organisme à sa capacité de tenir ces objectifs qualitatifs, le tout pouvant s'inscrire dans une convention globale qui serait le pendant de la convention que l'Etat souhaite établir de son côté avec chaque bailleur.

En conclusion sur ce point, il est manifestement trop tôt pour préciser les conséquences de la délégation pour le choix des opérateurs. On voit seulement poindre des évolutions. L'Etat exerce par définition dans la neutralité son pouvoir de programmation. On entre dans un système où les deux financeurs-décideurs que sont les agglomérations et le 1% sont en même temps les actionnaires majoritaires du plus grand nombre de sociétés HLM. Il faudra observer si cela peut constituer un facteur de structuration du secteur et d'efficacité de la production.

## En guise de conclusion

1) Cette étude s'appuie sur l'examen de quelques agglomérations ayant décidé de prendre la délégation d'attribution des aides à la pierre. Pour la plupart, un processus de responsabilisation est bien engagé, pouvant conduire à une meilleure réponse aux besoins, même s'il ne faut pas négliger la complexité et les contradictions du nouveau dispositif.

Mais, par définition, les agglomérations rencontrées ne constituent pas un échantillon représentatif de tous les territoires. Beaucoup de bassins d'habitat où la crise du logement est particulièrement aigue vont manquer d'une autorité responsable, à commencer par le cas spécifique de la région parisienne.

2) L'évolution de cette réforme demeure incertaine, à la fois pour son mode d'application, et pour sa généralisation.

- Le régime de la délégation est ambigu par nature. L'Etat peut adopter deux postures extrêmes dans son application :

Une posture contractuelle : respect du contrat pluriannuel, réelle adaptation des objectifs nationaux aux contextes locaux, volonté d'accompagner les agglomérations dans une prise de responsabilité croissante.

Une posture de sous-traitance : négociations annuelles de nouveaux objectifs fixés par l'Etat en fonction de ses priorités et de ses arbitrages budgétaires, contrôle de leur exécution par les délégataires.

De nombreux facteurs peuvent pousser à la seconde posture : réticence naturelle des services centraux et locaux, volonté de l'Etat d'intervenir directement en fonction de l'actualité, annualité budgétaire et mesures de régulation. Y a-t-il une volonté décentralisatrice pouvant les contrecarrer ?

- Nous sommes entrés dans une situation originale du point de vue de l'organisation des pouvoirs publics puisque les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités diffèrent selon les décisions locales.

Le régime de la délégation va-t-il se généraliser ou est-on durablement installé dans un système dual ? L'Etat a-t-il la volonté de pousser à la généralisation, et de régler la situation particulière de l'Ile de France ?

3) Ces incertitudes sur les évolutions à court terme peuvent constituer des facteurs d'inaction pour ceux qui ne souhaitent pas s'impliquer. Elles peuvent freiner la mobilisation de ceux qui se sont déjà engagés. Il faut donc évoquer dès maintenant la suite.

Le système actuel ne peut être considéré comme durable. Quelle est l'étape suivante ? Quelle est la durée de la transition ?

- Les agglomérations rencontrées, dans leur grande majorité, estiment que la marche vers la décentralisation est inéluctable. La délégation

deviendrait un véritable transfert de compétence, l'Etat conservant des responsabilités d'orientation et de contrôle.

- Elles ne souhaitent pas, pour autant, que cette réforme intervienne rapidement. Sont avancées selon les cas des raisons techniques : « nous ne sommes pas prêts, il faut d'abord améliorer notre politique et nos outils » ; des raisons financières : « l'Etat ne peut se défaire alors que les besoins financiers iront croissants » ; des raisons institutionnelles enfin : l'agglomération ne sera vraiment légitime pour décider « qui habite où » sur son territoire que lorsque ses représentants seront élus au suffrage universel.

4) La durée de cette période transitoire sera sans doute liée à l'évolution de la crise du logement. Si les objectifs ambitieux du plan de cohésion sociale ne peuvent être réalisés, en particulier dans les territoires où les besoins sont les plus pressants, la mise en œuvre d'une véritable décentralisation de la politique de l'habitat s'imposera comme une nécessité.

Mais on sait combien une telle réforme est difficile à décider puisque, dans un domaine très complexe par nature, il faut à la fois vaincre les réticences de l'Etat, et modifier la répartition des pouvoirs locaux au bénéfice des agglomérations.

## **Annexe : les personnes rencontrées**

Le 24 octobre : Chalons en Champagne

Monsieur Delon : Vice-président ;

Madame Blondy : responsable du service Habitat et Transports

Le 9 novembre : Grenoble

Madame Brumelot : responsable du service Habitat.

Le 16 novembre : Rennes

Monsieur Potin : Maire-adjoint, Président de l'OPAC

Madame Demeslay : responsable du service Habitat.

Le 17 novembre : Chambéry

Madame Mahiout : responsable du service Habitat.

Le 21 novembre : Le Havre

Madame Cahierre : Vice-présidente

Madame Pichavant : responsable du service Habitat

Le 23 novembre : Mulhouse

Monsieur Rambaud : Vice-président

Monsieur Zeller : responsable du renouvellement urbain et de l'habitat et

Madame Florence

Le 29 novembre : Le Mans

Madame Vigneux : Vice-présidente

Monsieur Pinson : responsable du service Habitat et Madame Manceau

Le 1<sup>er</sup> décembre : Tours

Monsieur Mispoullet : responsable de l'habitat au conseil Général.

Monsieur Michel : Vice-président de l'agglomération ;

Monsieur Lacaille : Directeur général, et Madame Jaouen

Le 15 décembre : Lyon

Monsieur Rouge : responsable du service Habitat.

Qu'elles soient toutes remerciées d'avoir pu dégager le temps nécessaire à ces entretiens.

Michel Delafosse