



Chapitre 5

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

- LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES
À LA QUESTION DE L'HABITAT
- LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES
À LA QUESTION DU MAL-LOGEMENT

La réflexion développée dans ce chapitre s'inscrit dans le sillage des analyses conduites par la Fondation Abbé Pierre sur la décentralisation, les politiques locales de l'habitat et sur la diversité territoriale du mal-logement¹. Le rapport 2013 montrait que le mal-logement est présent sur l'ensemble du territoire national, sous des formes spécifiques et à des degrés divers. Et que, comme il y a le mal-logement des pauvres et des précaires (le logement étant pour eux facteur d'exclusion) et celui des couches populaires et des classes moyennes (fragilisées par la progression incontrôlée du coût du logement), il y a le mal-logement des territoires attractifs et celui des territoires en déclin. Une approche sociale dans le premier cas, spatiale dans le second, qui se répondent et se complètent.

Ainsi, c'est surtout dans les territoires dynamiques que se manifestent, à la fois, une dégradation de la situation des catégories intermédiaires, et les formes d'exclusion du logement les plus violentes (en région parisienne, dans les grandes métropoles régionales, les zones frontalières et touristiques...). Si le dynamisme de ces territoires est évidemment positif, il est aussi source d'énormes difficultés pour les ménages modestes et, *a fortiori*, pour les personnes en situation de fragilité. Mais le mal-logement est aussi présent dans les territoires en déclin industriel et dans les zones rurales qui connaissent de réelles difficultés, malgré la faible tension du marché immobilier et le coût relativement modéré du logement : une vacance synonyme d'appauvrissement et de perte de valeur immobilière pour des propriétaires souvent modestes, des loyers encore trop élevés pour des ménages aux ressources plus faibles qu'ailleurs, une insalubrité des logements plus fréquente... Dans ces territoires, le mal-logement prend alors une dimension et des couleurs particulières. À quelques mois des élections municipales, ces constats invitent à **se pencher sur la manière dont les politiques de l'habitat tiennent compte aujourd'hui de cette diversité territoriale des situations et des formes de mal-logement.**

Ce chapitre s'intéresse aux politiques locales de l'habitat et à la manière dont les collectivités territoriales agissent aujourd'hui dans ce domaine. Il convient pour cela de restituer leur intervention dans le cadre de la décentralisation de la politique de l'habitat, engagée depuis le début des années 1980. Ce long mouvement a, en effet, favorisé l'émergence et la montée en puissance progressive des collectivités territoriales sur la question du logement et notamment des intercommunalités, auxquelles ont été confiées des responsabilités importantes. Ces responsabilités ont été renforcées avec l'Acte 2 de la Décentralisation en 2004. **Les programmes locaux de l'habitat (PLH) élaborés et mis en œuvre au niveau des agglomérations apparaissent aujourd'hui comme**

¹ « Disparités territoriales, diversité du mal-logement », chapitre 4 du rapport 2013 sur l'État du mal-logement en France, pages 169 et suivantes.

les pivots de l'action locale et les supports d'une action publique visant à mieux répondre aux besoins sociaux et à traiter le mal-logement dans ses différentes déclinaisons territoriales. La légitimité des intercommunalités est aujourd'hui reconnue, y compris par les communes, leur champ d'action a été élargi (au moins formellement pour intégrer des préoccupations sociales, notamment la question de l'hébergement) et ils disposent, à travers la délégation des aides à la pierre, de moyens conséquents pour développer l'offre locative sociale et mieux la répartir spatialement.

Il convient de noter par ailleurs que **l'Acte 2 de la décentralisation a renforcé le partage des compétences entre différents niveaux d'intervention**, un partage instauré au début des années 1980 : la maîtrise des grands équilibres financiers et la production des normes techniques et sociales à l'État ; la dimension sociale de la politique du logement aux Départements ; le développement de l'offre notamment sociale aux Intercommunalités ; l'urbanisme aux Communes. Loin de la simplification attendue, cette nouvelle étape de la Décentralisation a donc conduit à une plus grande segmentation de l'action en matière d'habitat, chaque collectivité publique se positionnant à partir de ses préoccupations, ses compétences et sa légitimité à intervenir. Il existe donc aujourd'hui **quatre modes et quatre niveaux d'expression des priorités de la politique du logement** selon que l'on prend en considération les priorités de l'État, celles des Départements ou des structures intercommunales, sans parler des Communes... alors que l'action en faveur de l'habitat, comme celle en faveur du logement des personnes défavorisées exige une convergence de leurs interventions.

L'Acte 3 de la décentralisation, en cours d'élaboration, porte en lui la promesse d'une meilleure convergence de l'ensemble des compétences d'urbanisme, de logement et d'action sociale, à travers la création des futures « métropoles ». Il pourrait aussi contribuer à définir un nouveau positionnement sur la question du partage des responsabilités entre État et collectivités territoriales. Un nouveau chemin entre deux perspectives, toutes deux insuffisantes. La première, qui consiste à tout attendre des collectivités locales, dont on sait pourtant que leur engagement est très inégal et pas toujours orienté vers la recherche de solutions pour les plus démunis (qui pèsent souvent bien peu au niveau électoral). La seconde, qui consiste à trop compter sur l'État qui affiche incontestablement des principes fondamentaux de solidarité, d'équité territoriale et d'accès aux droits, mais sans toujours s'assurer de leur mise en œuvre effective, ni même des moyens pour y parvenir. Sachant que ses capacités d'action sont réduites par l'érosion de ses services territoriaux (sous l'effet de la Révision générale des politiques publiques²) et par des moyens financiers contraints. Bref, **il faut sans**

² Le processus de RGPP a été infléchi par la nouvelle majorité issue des élections de 2012, mais se poursuit sous la forme de la modernisation de l'action publique (MAP).

doute se défaire aujourd'hui de deux illusions : celle qui fait du traitement dans la proximité le garant d'une action publique plus efficace et toujours soucieuse de la diversité des besoins, comme celle qui donne à l'État une omnipotence illusoire.

Par ailleurs, les nouvelles perspectives ouvertes avec le 3^e acte de la décentralisation doivent impérativement tenir compte de l'évolution du contexte économique et social. La donne a en effet changé depuis le début des années 1980 et depuis 2004 : **pendant que se déroulait le film de la décentralisation, la situation des ménages s'est aggravée sur le front économique et social avec la fragilisation de pans entiers de la société, comme sur le front du logement confronté à une crise sans précédent.** En première ligne, les collectivités locales en sont le réceptacle : pour la 3^e année consécutive, les CCAS signalent en 2013 une nouvelle hausse des demandes d'aides financières. Le logement en constitue le premier motif, en augmentation dans la quasi-totalité des CCAS : 98 % d'entre eux font état de difficultés des ménages à honorer leurs factures d'énergie et 67 % des difficultés à payer le montant du loyer. Cette nouvelle réalité — que les politiques locales de l'habitat ne peuvent ignorer — constitue aujourd'hui une difficulté majeure et un défi dans la mise en œuvre de réponses territoriales ambitieuses face au problème du logement. Elle appelle notamment à un élargissement du champ d'intervention des intercommunalités et un recalibrage des moyens en direction des plus fragiles.

Alors que s'annoncent des élections municipales qui définiront aussi les majorités au sein des instances intercommunales, **la Fondation Abbé Pierre souhaite porter l'attention sur l'ambition, les objectifs et les résultats des politiques conduites localement pour faire face au mal-logement.** Il s'agira notamment dans ce chapitre d'éclairer les débats actuels sur les enjeux de la décentralisation, et d'interpeller l'État et les collectivités locales sur la prise en compte des défavorisés dans les politiques de l'habitat. Ce chapitre portera plus particulièrement sur la situation des grandes agglomérations qui se sont engagées dans la mise en œuvre de politiques de l'habitat volontaristes dans leur territoire. Une enquête a été réalisée à cet effet dans une quinzaine de grandes agglomérations, afin d'identifier les facteurs qui ont favorisé l'émergence de ces politiques locales, de comprendre la façon dont elles se sont structurées, comment la question du logement a été « problématisée », les options choisies, les orientations données, les questionnements soulevés... Autant d'éléments qui peuvent nous éclairer aujourd'hui sur le chemin que pourraient parcourir d'autres collectivités, pas encore engagées dans cette démarche. Et qui doivent également permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives pour dépasser les limites et blocages identifiés par les collectivités les plus volontaristes.

Les évolutions liées à la décentralisation ont largement contribué à l'émergence des politiques locales de l'habitat et l'analyse de ces processus institutionnels occupera donc une place de premier ordre dans ce chapitre. Ces possibilités offertes sur le plan législatif et réglementaire ne devront toutefois pas occulter le fait que la volonté politique demeure essentielle à toute intervention en faveur du logement et de la lutte contre le mal-logement : le non-respect d'obligations, pourtant légales, par de trop nombreuses communes (loi SRU, loi Besson sur la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage,...) est de ce point de vue emblématique.

Ce chapitre traitera successivement de deux dimensions : la question de l'habitat tout d'abord et des politiques mises en œuvre par les intercommunalités ; la question du mal-logement ensuite et des réponses apportées par les territoires aux personnes défavorisées. Ce découpage correspond à deux niveaux d'intervention et degrés d'implication distincts pour les collectivités locales : si beaucoup d'entre elles se sont engagées de longue date dans des politiques locales de l'habitat ambitieuses (encouragées en cela par des transferts de compétences importants), elles répondent de façon beaucoup plus inégale à l'invitation de l'État sur les réponses aux défavorisés. Pourtant **la satisfaction des besoins sociaux, et la lutte contre le mal-logement et l'exclusion, sont incontournables pour les politiques locales de l'habitat. Aujourd'hui, peut-être plus encore.** L'analyse successive de ces deux dimensions permettra, en outre, de montrer que la solution au traitement du mal-logement n'apparaît vraiment que lorsque les EPCI ont une vision élargie de leurs responsabilités en matière d'habitat, et lorsque leur action en direction des populations les plus fragiles constitue l'un des volets d'une politique locale de l'habitat ambitieuse.

LES ÉTAPES DE LA DÉCENTRALISATION ET LES DIFFÉRENTES GÉNÉRATIONS DE PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT

La territorialisation de la politique de l'habitat se déploie depuis une trentaine d'années. Les premières lois de décentralisation au début des années 1980 ont en effet marqué le début d'un long processus qui a donné naissance à plusieurs générations de programmes locaux de l'habitat.

La loi du 7 janvier 1983, qui marque l'Acte 1 de la décentralisation, a conféré aux Départements la responsabilité de l'action sociale, et aux Communes la compétence en matière d'urbanisme réglementaire et opérationnel, avec la possibilité de faire valoir leurs priorités en matière d'habitat auprès de l'État à travers l'élaboration des programmes locaux de l'habitat. Dans ce schéma de répartition des compétences, l'État conservait d'éminentes responsabilités, notamment la maîtrise du financement du logement et la définition des normes techniques, financières et sociales concernant la production de l'offre immobilière et les conditions dans lesquelles on accède à ses

différentes fractions. À cette époque, les programmes locaux de l'habitat n'étaient, au mieux, que les supports d'une programmation concertée sur les crédits de construction de l'État ; et si les Communes pouvaient faire part de leurs priorités de construction dans le cadre des Conseils départementaux de l'habitat (CDH) réunis à l'initiative et sous l'autorité des préfets, cette première génération de PLH représentait bien souvent un exercice formel.

La répartition des compétences « par blocs », instituée à cette période, n'a jamais été fondamentalement remise en question (du moins jusqu'à la nouvelle étape de la décentralisation en cours de discussion au Parlement). Elle s'est même institutionnalisée à travers les politiques contractuelles successives, qui ont été mises en œuvre à partir du milieu des années 1980 et pendant deux décennies : il en a été ainsi concernant le logement des personnes défavorisées (avec les Plans d'action en faveur du logement des personnes défavorisées et les Fonds de solidarité pour le logement issus de la loi du 31 mai 1990), comme avec l'action en direction des quartiers en difficulté (les contrats de ville lancés à la fin des années 1980 et les mesures de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991). Des politiques contractuelles qui ont permis, en quelque sorte, de dépasser les limites d'une décentralisation fondée sur le transfert de blocs de compétences et qui ont été un support utilisé par l'État pour déployer ses objectifs sur le territoire et les faire partager par les collectivités territoriales.

La deuxième génération de programmes locaux de l'habitat s'inscrit dans cette perspective. Au cours de cette période, ils s'enrichissent de nouvelles dimensions et deviennent des supports pour relayer l'intervention de l'État, tout en associant les collectivités locales à la mise en œuvre des objectifs de la politique du logement : répondre aux besoins sociaux et notamment à ceux des personnes les plus fragiles, favoriser la mixité urbaine, contribuer à un développement équilibré des villes.

Au début des années 2000 (en fait entre 1999 et 2004), un ensemble de lois va contribuer à la reconnaissance du cadre intercommunal - les EPCI - comme niveau pertinent d'intervention³ : élaboration et conduite des politiques locales de l'habitat (loi Chevènement de juillet 1999), articulation entre les PLH et les outils de planification territoriale, Scot et PLU (loi SRU de décembre 2000), délégation possible de la gestion des aides à la pierre (loi d'août 2004). Avec cet Acte 2 de la décentralisation, les programmes locaux de l'habitat sont dotés de moyens d'intervention nouveaux et deviennent l'expression d'une volonté politique locale en matière d'habitat. Cette évolution intervient en même temps que les moyens de l'État s'affaiblissent au niveau local (sous l'effet de la RGPP), et donne aux programmes locaux de l'habitat un rôle central dans la conduite de la politique du logement.

³ Les années 1990 avaient été marquées par une oscillation entre le niveau communal et l'échelle intercommunale pour développer des politiques locales de l'habitat. Avec la loi Chevènement de 1999, le choix des EPCI a été fait.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES À LA QUESTION DE L'HABITAT

Pour comprendre la façon dont les territoires se saisissent de la question du logement, il convient de croiser deux approches correspondant à deux processus parallèles et complémentaires : une impulsion donnée par l'État et par les différentes vagues de décentralisation — que l'on pourrait qualifier d'approche « par le haut » et qui a incontestablement renforcé la légitimité des intercommunalités à intervenir en la matière — et une approche « par le bas » qui renvoie à la manière dont la question de l'habitat a été identifiée puis « problématisée » par les collectivités locales à partir de leurs enjeux spécifiques. En effet, la façon dont les territoires se saisissent de la question du logement est structurée à la fois par l'évolution du cadre législatif, réglementaire et financier, mais aussi par la façon dont celle-ci émerge sur la scène locale, souvent en lien avec des problématiques spécifiques : notamment les difficultés rencontrées par certaines populations (des jeunes sans qualification jusqu'aux cadres), la question du développement économique, l'évolution de la situation démographique (pour limiter ou réduire les effets de la baisse du nombre d'habitants)...

En d'autres termes, il s'agit d'apprécier non seulement la façon dont les collectivités locales répondent à l'invitation de l'État à prendre en charge certaines dimensions de la politique du logement (essentiellement la production d'une offre à vocation sociale), mais aussi d'identifier la façon dont elles s'approprient cette question, les motifs qui les conduisent à s'y investir, les priorités qu'elles se forment et les moyens qu'elles se donnent pour réaliser leurs objectifs.

L'émergence de la question de l'habitat dans les politiques locales

Les intercommunalités se sont saisies de la question du logement, à travers les obligations possibilités de délégations que l'État créait dans un processus impulsé « par le haut » : l'habitat est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération depuis le début des années 2000 (comme il l'était depuis plus longtemps pour les communautés urbaines) ; la loi SRU (article 55) impose aux communes les plus urbanisées d'atteindre un minimum de 20 % de logements sociaux ; la possibilité de mieux maîtriser le financement de leur politique de l'habitat avec la délégation des aides à la pierre... Si le

caractère obligatoire de plusieurs de ces dispositions a été vécu par certaines collectivités comme une « contrainte » imposée par l'État, d'autres y ont vu une opportunité pour s'impliquer davantage dans l'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat ambitieuses. Il s'agit notamment des grandes agglomérations, qui concentrent d'importantes difficultés de logement, les communautés de communes étant restées en marge de ce mouvement.

Pour les intercommunalités ayant identifié une problématique forte de logement sur leur territoire, **la délégation des aides à la pierre en 2004⁴ et le Plan de cohésion sociale adopté en 2005 ont incontestablement contribué à faire du développement de la construction locative sociale une priorité d'action et à favoriser la mise en œuvre des objectifs de la loi SRU.** L'augmentation de la production de logements sociaux pendant la durée de réalisation du plan de cohésion sociale (2005-2009) en témoigne (même si l'on déplore une forte proportion de logements intermédiaires dans cette production). Elle passe de 76 990 logements en 2005 à 119 842 en 2009, culmine en 2010 (131 106 logements sociaux financés) avant de régresser depuis cette date. Cette mobilisation des structures intercommunales autour de la production d'une offre sociale s'est accompagnée d'une amélioration des outils de connaissance (observatoires, études diverses...), de planification (objectifs par commune, identification de programmes et de sites...), d'aménagement (développement des ZAC...) et, ce faisant, d'une prise de conscience plus importante des enjeux liés au logement par de nombreux élus locaux.

Mais d'une manière générale, la prise en compte de ces enjeux par les élus locaux reste diversifiée et les moyens qu'ils accordent à la politique de l'habitat et du logement demeurent très inégaux. **Cette diversité n'est pas tant liée à la prégnance et l'intensité des enjeux sociaux** créés par la pénurie ou la mauvaise qualité des logements sur leur territoire (comme l'illustre la situation de l'Île-de-France ou d'une ville comme Marseille) **qu'à la capacité des acteurs locaux à s'emparer de la question du logement et à la traduire en actes. Une capacité qui s'inscrit notamment dans l'histoire politique et institutionnelle des territoires,** mais qui dépend aussi fortement de la philosophie politique qui fonde l'action des collectivités locales. Là où elles ont une tradition d'intervention publique, le processus de prise en charge de la question du logement progresse évidemment plus vite que dans les communes qui, par choix politique, comptent avant tout sur le marché pour satisfaire les besoins sociaux en matière de logement et rejettent l'idée d'une intervention publique régulatrice.

⁴ En 2005, 12 EPCI et 4 départements prennent la délégation de compétence pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. En 2013, ils sont 83 EPCI et 26 départements dans ce cas.

L'ILE-DE-FRANCE, UNE GOUVERNANCE INTROUVABLE ?

Région la plus concernée par la crise du logement, l'Ile-de-France se caractérise par un coût excessivement élevé de l'offre de logements et par son insuffisance. Les besoins sont criants : 350 000 ménages à bas revenus confrontés à des restes-à-vivre très pénalisants et risquant de ce fait le surendettement ou l'expulsion, 500 000 ménages demandeurs de logement social dont 65 % d'actifs, 62 % des recours Dalo concentrés dans la région... Alors que le besoin de construction a été évalué à 70 000 logements par an d'ici à 2030 (SDRIF et loi sur le Grand Paris de 2010), ce sont en moyenne 37 000 logements qui sont réellement produits chaque année dans la région depuis 20 ans. En 2012 et 2013, la part de logements sociaux en représentait 30 % à 40 %.

De l'avis général, l'Ile-de-France souffre d'un défaut de gouvernance institutionnelle qui ne permet pas de rendre opérationnels les objectifs de production pourtant jugés nécessaires : éclatement des compétences logement et urbanisme dans différentes institutions, éparpillement très fort des collectivités locales⁵, politique foncière non unifiée et insuffisante... Les modalités d'une organisation régionale du logement sont en train de s'organiser avec le vote, le 19 décembre 2013, de la création de la Métropole du Grand Paris, mais celle-ci suscite à ce jour autant d'espoirs que de questionnements.

Au-delà des impulsions données par l'État, une série de facteurs, venant des territoires eux-mêmes, apparaissent explicatifs de la capacité (ou non) des EPCI des grandes agglomérations à piloter une politique locale de l'habitat et à se donner les moyens d'agir en la matière.

L'antériorité de la mobilisation des collectivités locales sur la question du logement constitue un facteur favorable à l'émergence de politiques locales de l'habitat ambitieuses. De nombreuses agglomérations, dont les politiques apparaissent aujourd'hui intéressantes, ont très tôt construit un socle d'actions communes, débordant largement le registre de leurs compétences et anticipant sur le cadre de coopération intercommunale proposé dans la loi de 1999. C'est ainsi par exemple que Strasbourg, communauté urbaine depuis 1967, a mutualisé dès 1972 les services de la Ville et de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS). Que le premier « Projet pour l'agglomération rennaise » a été adopté en 1993, bien avant les obligations de la décentralisation et la délégation des aides à la pierre. Que l'Agence d'urbanisme de la région nantaise, outil d'observation et d'aménagement partagé, a été instaurée en 1978. Que des villes comme Le Havre ou Lyon se sont penchées dès les années 1990 sur les problématiques de leur centre ancien et de leurs banlieues, à travers les opérations de réhabilitation de l'habitat ou la politique de la

⁵ Début 2013, l'Ile-de-France comptabilise 1281 communes ayant des compétences en matière d'urbanisme ; 42 communautés d'agglomération et 70 communautés de communes, plus ou moins récemment créées, qui couvrent désormais 80 % du territoire, avec des compétences en matière d'habitat et des PLH qui sont loin de couvrir l'ensemble du territoire...

Ville⁶... Ces actions ont créé des habitudes de travail partagées, favorisé la recherche de la cohérence de l'action publique et de la solidarité territoriale à la bonne échelle, développé une culture commune, et finalement contribué à l'affirmation de l'EPCI comme "leader" de la politique locale de l'habitat. Dans ces agglomérations, le renforcement des compétences décidé au niveau national s'est inscrit dans un processus local de coopération largement engagé, qui a permis à ces collectivités de se saisir plus rapidement et avec une plus grande efficacité du cadre proposé par l'État.

Dans une sorte de processus cumulatif, la prise de conscience de la nécessité d'amplifier l'action locale en faveur du logement se nourrit aussi de l'intensité des relations existantes entre les élus et les opérateurs (promoteurs, bailleurs sociaux, associations d'insertion par le logement). Ces relations peuvent jouer un rôle évident d'accélérateur dans les étapes d'une prise de conscience politique. **Les territoires marqués par une réelle proximité des responsables politiques et des acteurs sociaux du logement, et par une tradition d'intervention publique** (comme cela est le cas dans le Rhône, l'Isère et le Nord, par exemple), **ont pu développer depuis longtemps des réponses mieux adaptées au logement des défavorisés** et élargir davantage les axes des documents de planification urbaine pour les prendre en compte.

A contrario, **la faiblesse des instances intercommunales, l'émiettement communal et l'opposition franche ou passive de certaines communes au développement d'une action coordonnée en faveur du logement, ont pu freiner le développement de politiques de l'habitat équilibrées et cohérentes à l'échelle des bassins d'habitat.**

Si certaines intercommunalités ont mis du temps à se saisir de la question de l'habitat, la prise de responsabilité s'est déroulée sur des périodes assez longues et de façon progressive, d'un programme local de l'habitat à l'autre⁷. Sachant que dans les faits, le contenu même de la compétence « habitat » transférée aux EPCI recouvre des dimensions plus ou moins larges : certains EPCI n'ont pas acquis la compétence d'urbanisme⁸, ou celle relative à l'accueil des Gens du voyage, que les Communes ont souhaité conserver, comme c'est le cas également en matière de peuplement et d'attribution de logements sociaux.

Autre facteur — et non des moindres — expliquant la diversité des modes d'intervention dans la politique de l'habitat : **l'intégration des enjeux d'habitat et de logement dans une stratégie plus globale de développement de territoire.** Dans des territoires en expansion, la politique de l'habitat

⁶ « L'animation intercommunale des politiques locales de l'habitat : avancées et limites de la construction d'une capacité d'action collective dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse », M. Cordier, J-M Meunier, Lab'Urba, Institut d'Urbanisme de Paris, mars 2009.

⁷ Début 2013, on recense 643 PLH au niveau national, dont 330 qui sont « issus de démarches volontaires » ; un quart seulement des EPCI à fiscalité propre et ayant la compétence habitat ont engagé cette démarche, enquête Habitat 2013.

⁸ Un mouvement de transfert vers les EPCI de la compétence d'urbanisme est en cours.

accompagne et stimule le développement. Il faut anticiper les besoins des nouveaux arrivants (étudiants, jeunes couples, cadres et techniciens...), produire pour assurer le desserrement des ménages sur place, assurer la fluidité des parcours résidentiels, maintenir l'attractivité du cadre de vie. Pour des territoires en déclin, la politique de l'habitat peut devenir un levier essentiel d'un projet de développement, pour attirer des populations, maintenir des jeunes, accueillir les familles avec enfants (dont la présence permet de conserver les écoles, comme les services, etc.).

SAINT-ÉTIENNE : LA POLITIQUE DE L'HABITAT COMME LEVIER DE DÉVELOPPEMENT ET DE LUTTE CONTRE LE DÉCLIN ÉCONOMIQUE

Le patrimoine immobilier de Saint-Étienne est composé d'un habitat dense de centre-ville datant principalement d'avant-guerre et de grands ensembles construits dans les années 60 pour accueillir des populations d'ouvriers et employés. Avec le processus de désindustrialisation qui touche Saint-Étienne dès les années 80, on assiste à une accentuation du déclin démographique de la ville et à une dégradation de la situation sur le front du logement : vacance importante (16 % des logements privés en 2007), parc indigne et vétuste conséquent...

Dans les années 2000, la vétusté de l'habitat et la dégradation du cadre de vie apparaissent comme des obstacles essentiels dans la lutte contre la déprise économique et démographique. La reconquête de l'attractivité de la ville-centre devient un objectif central ; une stratégie est élaborée, centrée sur le renouvellement urbain (dans le parc privé comme social) avec un effort sur la production neuve pour compenser les importantes démolitions (près de 3 000 en 10 ans à Saint-Étienne) et requalifier le cadre de vie (avec l'appui de l'Anru). Cette politique de l'habitat dans l'agglomération est portée principalement par la Ville de Saint-Étienne, qui coordonne la production de logement social et les acteurs de l'aménagement (dans le cadre de l'EPASE, Établissement public d'aménagement et de développement économique, qu'elle a créé). L'État et le Conseil général restent des acteurs importants des politiques du logement et de l'habitat. L'intervention de la Communauté d'agglomération est plus modérée : créée en 2001, elle n'a pas pris la délégation des aides à la pierre et son service Habitat reste modeste (avec 3 personnes qui se consacrent à l'élaboration du PLH et à des actions en faveur des Gens du voyage).

L'attractivité résidentielle recherchée (visant notamment des ménages de cadres, et impulsée également par des politiques de reconversion économique autour des nouveaux textiles, de l'optique, du design...) est restée toutefois limitée. Si le projet urbain de la ville a été bien accueilli, l'amélioration sur le front de l'habitat est beaucoup plus modeste : la production neuve est apparue trop chère pour les ménages stéphanois, tandis que les très faibles coûts du parc ancien ont favorisé l'accession à la propriété de ménages très modestes dans des copropriétés vétustes (avec un risque important de dégradation), ou l'accès de certains ménages très défavorisés à un parc de logements indignes. Sur la base de ces constats, la Ville souhaite aujourd'hui poursuivre son renouvellement urbain, mais elle se heurte à des orientations nationales qui privilégient les agglomérations au marché tendu dans l'attribution des aides à la pierre (inscrite en zone B, Saint-Étienne a récemment vu ses possibilités d'action diminuer).

La question de l'habitat apparaît donc aussi comme un enjeu déterminant dans les orientations stratégiques définies pour le développement du territoire. Avec l'idée bien souvent que l'offre de logements produite favorisera l'installation de certaines catégories de population, notamment des ménages aisés ou de cadres supérieurs, qui contribueraient davantage au dynamisme économique du territoire... **Pour la Fondation Abbé Pierre, ces projections ne doivent en aucun cas occulter l'importance des réponses à apporter face aux besoins d'une population fragilisée par l'évolution de la situation économique et sociale.** Partout, cet enjeu est majeur, et les responsables des politiques de l'habitat dans les territoires doivent impérativement tenir compte de deux temporalités : celle au long cours des effets des politiques locales de l'habitat et de l'action publique, mais aussi celle des évolutions économiques et sociétales qui génèrent des difficultés croissantes pour de nombreux ménages (précarités liées à l'emploi, fragilités des structures familiales, mobilités géographiques...) et donc des réponses immédiates.

Les étapes de maturation des politiques locales de l'habitat

Avant de présenter les processus à l'œuvre dans la montée en puissance des collectivités locales en matière d'habitat, il convient de bien rappeler l'**inégaie implication des collectivités locales en faveur du logement**. En effet, certaines communes n'ont toujours pas mesuré l'enjeu qu'il représente, comme en témoigne leur absence d'effort en matière de rattrapage sur la production de logements sociaux : 779 communes sont soumises à un prélèvement dans le cadre de la loi SRU en 2012, dont 190 en constat de carence. Sachant que **ce sont toujours les communes les moins bien dotées qui s'affranchissent le plus de leurs obligations**⁹.

Pour celles qui sont engagées dans des politiques locales en faveur du logement, trois grandes étapes ont pu être identifiées, illustrant des degrés d'investissement et de maturation divers. Certaines collectivités n'assignent qu'une ambition limitée à leurs politiques de l'habitat, se concentrant (et c'est déjà un acquis) sur la construction de logements sociaux. Mais les processus en cours dans les agglomérations les plus vertueuses montrent que les politiques locales de l'habitat peuvent aussi aller beaucoup plus loin et prendre une autre dimension.

⁹ En 2012, le taux de réalisation de logements sociaux dans les communes détenant entre 0 et 5 % de LLS était seulement de 65 %, alors qu'il est supérieur à 100 % pour les autres communes. Bilan D GALN, 2012.

1 - La première étape est essentiellement consacrée à la relance de la construction locative sociale et à sa meilleure répartition entre les communes.

Cette relance — dont certaines agglomérations avaient fait une priorité bien avant le milieu des années 2000 — a été fortement soutenue par le Plan de cohésion sociale de 2005 qui prévoyait de construire 500 000 logements sociaux en cinq ans à l'échelle nationale. L'augmentation de la production de logements sociaux a pris une forme contractuelle avec les conventions de délégation des aides à la pierre passées entre l'État et les agglomérations volontaires, dont les objectifs devaient être calés sur la déclinaison territoriale du Plan de cohésion sociale. Le développement de la construction a aussi pris appui sur l'introduction de quotas de logements sociaux dans les programmes de promotion privé, à l'initiative des collectivités locales. Ce qui a conduit à une explosion de la vente de logements en état futur d'achèvement (VEFA) aux bailleurs sociaux (elle est passée de 6 % à 31 % des logements sociaux neufs réalisés entre 2005 et 2012) qui ont un coût généralement supérieur à celui des logements produits directement. **Cette progression générale de la construction de logements sociaux a été rendue possible par l'engagement financier très marqué des collectivités locales dont l'apport a considérablement augmenté depuis 2005** (multiplié par 3,5 en moyenne pour les EPCI) — plus particulièrement encore chez les collectivités délégataires. Il est bon de noter que les collectivités délégataires¹⁰ ont contribué en 2012 à plus de la moitié de l'offre de logements sociaux financés sur le territoire national (55 % en moyenne, et jusqu'à 58 % en ce qui concerne les PLUS et PLAI).

Notons cependant que l'augmentation de la production de logements sociaux au cours de cette période a surtout reposé sur le développement de logements sociaux financés en PLS, dont le nombre est passé de moins de 10 000 par an au début des années 2000 à plus de 40 000 à la fin de la décennie¹¹. Le PLS a comme intérêt pour les communes d'être comptabilisé comme du logement social dans l'application de l'article 55 de la loi SRU et donc de contribuer à répondre aux objectifs imposés aux communes déficitaires. Mais s'il peut apparaître comme un logement « à loyer intermédiaire » (dont les diagnostics locaux soulignaient souvent l'insuffisance face à la demande des catégories intermédiaires ou les besoins de fluidifier les parcours résidentiels), **le PLS ne peut être considéré comme du « vrai logement social », puisqu'il présente des niveaux de loyers inaccessibles** à la plupart des demandeurs de

¹⁰ « Les compétences en habitat des collectivités territoriales », Repères 1982-2012, CERTU, décembre 2012.

¹¹ La production de PLAI a également fortement progressé au cours de la même période (de 5 427 en 2001 à 25 802 en 2010) mais sa contribution à la production totale de logements sociaux est moindre que celle des PLS. Par ailleurs, ce décompte prend en compte les places en structures collectives, ce qui limite d'autant la création de nouveaux logements familiaux.

logements sociaux¹². Les sommes consacrées aux PLS ont été particulièrement importantes dans les territoires délégataires des aides à la pierre¹³.

Alors que les réticences à construire du logement social sont une réalité dans de nombreuses communes, les responsables des politiques de l'habitat rencontrés soulignent l'importance du travail de sensibilisation mené auprès des élus locaux (notamment ceux des communes périphériques à la ville-centre). Cette sensibilisation peut se faire de manière bilatérale, ou dans des cadres plus larges lors de l'élaboration ou de la révision des PLH. La Communauté urbaine de Bordeaux organise par exemple, depuis 2006, des « petits déjeuners habitat » deux fois par an, qui constituent un espace de dialogue informel à destination des élus et de leurs collaborateurs, contribuant également à créer une culture commune sur les problématiques de l'habitat.

D'une manière générale, les élus apparaissent aujourd'hui davantage convaincus qu'il y a quelques années de la nécessité de produire du logement accessible. Le contexte les y a aidés, puisqu'ils sont de plus en plus souvent interpellés sur des problèmes de logement par leurs administrés. Des ménages qui, sans être en situation de précarité, n'ont pas les ressources suffisantes pour se loger dans le parc privé. Cependant, cette sensibilisation peut mettre du temps à se concrétiser et à porter ses fruits. On le voit à nouveau dans le cadre de la loi SRU à travers les efforts inégaux au sein d'une même agglomération. Sur de nombreux territoires, seules quelques communes (dont la ville-centre) portent l'effort de construction : 15 communes sur 28 ne satisfont pas à l'objectif de 20 % de logements sociaux dans la Communauté Urbaine de Bordeaux ; c'est le cas de 12 communes sur 14 dans la Métropole Nice Côte d'Azur ; à Nantes Métropole, 2 communes seulement satisfont à la loi SRU et, sur Marseille Provence Métropole, seule La Ciotat dépasse les 20 % de logements sociaux (Marseille étant à 19,4 %) ... Sachant que cet effort de rattrapage devra être renforcé à l'avenir pour atteindre un taux de 25 %.

2 - La deuxième étape dans le développement des politiques locales de l'habitat s'ancre dans la prise de conscience d'un décalage entre la construction locative sociale et l'état des besoins sociaux, particulièrement dans les agglomérations aux marchés immobiliers tendus.

Malgré l'augmentation de la production de logements sociaux, celle-ci ne répond qu'imparfaitement aux besoins, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

¹² En première couronne de la région parisienne par exemple, un PLS de 65 m² est loué, hors charges, à près de 800 €/mois. En considérant un taux d'effort « supportable » de 30 %, cela correspond à des ressources d'au moins 2 400 €/mois, soit à peu près le revenu médian francilien (ce qui exclut de fait la moitié des ménages et sans doute la quasi totalité des demandeurs de « vrais » logements sociaux, qui perçoivent en général moins de 2 Smic mensuels) – simulation Fondation Abbé Pierre, Congrès USH de Lille 2013.

¹³ Les territoires délégataires des aides à la pierre se sont vus attribuer 100 % de l'enveloppe nationale des aides de l'État sur les PLS en 2012, pour une production équivalente à 47 % de l'offre financée sur l'ensemble du territoire national.

Quantitativement, la production récente reste insuffisante pour compenser l'effet cumulé du retard dans la construction de logements et de l'augmentation du nombre de ménages. **Elle est aussi insuffisante pour faire face aux besoins générés par la dégradation de la situation économique des ménages et à l'affaiblissement du rôle social du parc privé.** Ce dernier paramètre n'est d'ailleurs que rarement pris en compte dans la définition des objectifs de production de logements sociaux, alors qu'il constitue un enjeu réel, ne serait-ce qu'à travers le poids des locataires du parc privé dans la demande de logements sociaux (un tiers ou parfois davantage). Les orientations privilégiées dans le cadre des délégations de compétence¹⁴ et du Plan de cohésion sociale expliquent en partie cette faiblesse.

Qualitativement surtout, car le coût du logement social neuf est très élevé et ne correspond pas toujours aux besoins de ceux qui ont les ressources les plus faibles. **Le constat qui est souvent fait localement est celui d'une inadéquation entre les produits fournis et les besoins de ceux qui rencontrent véritablement des difficultés de logement,** à la fois pour des raisons de coût et de typologie. Mais aussi celui d'un dysfonctionnement du fameux « effet de chaîne » : la stratégie de fluidification du marché et des parcours résidentiels par la production d'une offre intermédiaire qui ne fonctionne pas, ou plus, et ne permet pas d'accroître la mobilité dans le parc social et, par là, le nombre de logements disponibles pour les ménages les plus modestes.

Ce deuxième temps correspond à une remise en cause des logiques qui régissent le fonctionnement des marchés de l'immobilier, avec la dénonciation des programmes de défiscalisation transformés en produits d'investissement (au risque de rater leur cible), de la péri-urbanisation mal contrôlée et de ses effets collatéraux conséquents (coûts de transport pour les ménages, mitage du territoire...). Le logement des familles est souvent au centre des préoccupations, avec la recherche de solutions pour les rapprocher des services et transports et ne pas se priver de leur apport à la mixité du peuplement¹⁵.

Les réponses des grandes agglomérations se sont alors organisées autour de plusieurs axes : la diminution de la production de PLS et l'augmentation de la production de PLAI, le renforcement de la stratégie foncière (travail sur les réserves foncières, soutien aux établissements publics fonciers...), la création de secteurs de mixité sociale, le soutien à l'accession sociale, des expérimentations face à des problématiques spécifiques bien identifiées (logement des saisonniers...). Bref, **cette seconde étape constitue un temps d'apprentissage de l'action locale en faveur du logement qui a permis de mieux orienter la production de logements sociaux et de mettre en place des outils, notamment fonciers, pour la maintenir dans le temps. Elle**

¹⁴ Sur le conventionnement du parc privé, par exemple, les objectifs fixés aux collectivités locales dans le cadre de la délégation de compétences ont représenté en moyenne seulement 41 % des objectifs nationaux entre 2006 et 2012.

¹⁵ La part des ménages composés d'une personne dans les villes-centre est très forte, généralement supérieure à 50 % dans les agglomérations les plus importantes.

correspond aussi à une recherche de meilleures articulations avec les autres dimensions de l'action publique (déplacements, développement urbain) qui permettraient de conforter les politiques locales de l'habitat.

MARSEILLE PROVENCE MÉTROPOLÉ : UNE PRODUCTION EN HAUSSE, MAIS UN RÉÉQUILIBRAGE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL ENCORE DIFFICILE

Alors que la production de logements a fortement augmenté au début des années 2000 sur le territoire de Marseille Provence Métropole (sous l'effet notamment de l'embellie du marché immobilier et des produits d'investissement), cela n'a pas suffi pour atteindre les objectifs de construction fixés dans le premier PLH 2006-2011 (4 900 logements en moyenne ont été réalisés entre 2006 et 2009, pour un objectif de 6 000 logements). Sachant que la production est restée largement concentrée sur la ville de Marseille (84,5 % des logements réalisés, et même quasiment 100 % des autorisations accordées entre 2010 et 2011). En outre, si l'offre de logements s'est diversifiée (avec notamment des logements collectifs), elle est restée largement pavillonnaire, excluant de ce fait une partie des ménages, notamment les plus modestes.

En matière de logements sociaux en revanche, les objectifs ont été dépassés depuis plusieurs années. L'objectif du premier PLH était de réaliser 1 200 logements sociaux par an, et ce sont en moyenne 1 600 logements sociaux qui ont été programmés et financés entre 2006 et 2010. Certaines limites ont toutefois été identifiées à l'issue de cette période :

- **le rééquilibrage en faveur du logement social est difficile.** Alors que quelques communes ont été des « locomotives » dans la production Hlm (Marseille, La Ciotat, Châteauneuf-lès-Martigues, Marnagnan qui représentent 92 % de la production de logements neufs¹⁶), d'autres territoires pourtant déficitaires ont été bien moins dynamiques (arrondissements du sud de Marseille, communes du bassin Ouest de MPM...);
- **la part des PLS reste trop importante** (équivalente aux PLUS entre 2006 et 2012) alors que le décalage de ce produit avec les besoins des ménages est relevé dans le PLH ;
- **la part de grands logements dans la production neuve est insuffisante au regard des besoins** (seulement 20 % de « T4 » et 2 % de « T5 et plus » alors que des besoins très importants sont identifiés notamment pour la sortie des CHRS et le relogement des ménages prioritaires dans le cadre du Dalo).

Le second PLH 2012-2018 s'est ainsi fixé des objectifs pour favoriser le développement de PLUS et PLAI, et accentuer les efforts de production dans les communes et arrondissements ayant moins de 20 % de logements sociaux.

Cette deuxième étape de maturation des politiques locales de l'habitat est marquée par de profondes incertitudes. **Incertaines tout d'abord sur la capacité des politiques locales de l'habitat à répondre véritablement aux besoins sociaux.** Car malgré l'effort entrepris pour développer l'offre locative sociale, la demande se maintient toujours à un haut niveau, apparaît de plus en plus précarisée, et l'écart demeure entre le coût du logement et les capacités

¹⁶ « Suivi des logements réalisés sur MPM : bilan 2006 – 2011 », Regards de l'AGAM, mars 2013, n°7.

contributives des ménages. C'est le cas dans les villes où le logement est cher, évidemment, mais aussi dans les zones en récession car même si les loyers y sont plus abordables, les revenus y sont souvent plus faibles.

Incertitudes également sur la capacité des politiques locales à inverser les tendances lourdes et les évolutions structurelles des marchés et des villes.

L'action publique locale apparaît en effet impuissante face au renchérissement continu des prix de l'immobilier (en accession comme en location) qui conduit les accédants modestes à quitter la ville pour de lointaines périphéries, et les locataires les plus modestes à attendre l'attribution d'un logement social ou à accepter des solutions précaires (habitat vétuste voire indigne, copropriétés dégradées,...). Elle apparaît également désarmée face à la persistance de la concentration du logement social sur certaines zones, avec la ségrégation qu'elle implique. À cet égard, l'action de l'ANRU a certes permis d'améliorer de manière importante l'image de certains quartiers, mais elle n'a pas réussi à créer les conditions d'un basculement réel en matière de mixité sociale. Sachant que les nouveaux logements produits dans ces quartiers sont parfois inaccessibles aux ménages les plus fragiles, pour qui les solutions dans de nombreuses communes restent le parc privé vétuste, l'hébergement ou le parc social ancien.

De toute évidence, nous entrons à présent dans une nouvelle période, une nouvelle étape de maturation dans les processus de montée en puissance des collectivités locales. Une étape qui se caractérise par des incertitudes fortes, mais aussi par une dynamique d'élargissement du champ d'action des politiques locales de l'habitat. Ces deux tendances sont loin d'être contradictoires et contribuent en réalité à fixer de nouvelles ambitions pour les politiques de l'habitat.

3 – La troisième étape de maturation des collectivités territoriales correspond à l'élargissement de leur périmètre d'intervention et à une intégration progressive de la demande sociale dans l'organisation des politiques locales de l'habitat.

Cet élargissement du périmètre d'action correspond pour partie aux sollicitations de l'État à l'égard des EPCI, les invitant à se saisir de nouvelles dimensions de l'action (notamment en matière d'hébergement), mais il résulte aussi de dynamiques locales. Indépendamment des orientations fixées par l'État, **les instances intercommunales sont en effet de plus en plus confrontées à la spécificité de leur propre contexte socio-économique et immobilier et à la diversité de la demande sociale de logement sur leurs territoires.** Elles sont ainsi amenées à rechercher des réponses au-delà de la seule production d'une nouvelle offre de logements sociaux. C'est le cas, notamment, dans les territoires les moins tendus avec des loyers peu élevés, où les enjeux en matière d'intervention renvoient davantage aux politiques de réhabilitation et de conventionnement du parc locatif privé qu'aux politiques de maîtrise du foncier et de production du logement social.

Il apparaît ainsi que **les orientations des politiques de l'habitat doivent être adaptées plus finement aux contextes locaux et les actions appropriées aux spécificités de chaque territoire**. Si cela peut paraître évident, les orientations fixées au niveau national ont pu le masquer un temps, notamment lorsque le Plan de cohésion sociale insistait sur l'objectif de développer massivement la production de logements sociaux.

Sur la scène locale, des besoins nouveaux et segmentés ont fait irruption (qu'ils soient liés aux âges de la vie, à l'évolution des structures familiales, au développement de la précarité et de la pauvreté), sans qu'il puisse leur être apporté de réponses suffisantes dans le cadre de l'action sociale (communale avec les CCAS, départementale avec les services d'action sociale des conseils généraux) ou du logement social. Pour le dire brièvement, **les problématiques sociales ont largement débordé des cadres où elles étaient prises en charge et viennent percuter le champ des politiques locales de l'habitat. La demande sociale, jusqu'ici renvoyée aux communes ou à des acteurs spécialisés, fait irruption au niveau intercommunal et constitue un ferment d'évolution de ces politiques.**

Ainsi, la dynamique de contextualisation et d'élargissement des interventions des collectivités locales en matière d'habitat doit être alimentée par une meilleure visibilité et prise en compte de cette demande sociale, dans toute sa dimension et sa diversité. De fait, la mise en place de dispositifs d'observation des besoins et de la demande y contribue, et ce processus devrait encore s'approfondir avec la réalisation de diagnostics territoriaux préconisée par le Plan quinquennal de lutte contre les exclusions, ainsi qu'avec les nouvelles responsabilités en matière d'attribution de logements sociaux que la loi ALUR va confier aux intercommunalités. Un processus dont on peut espérer qu'il rende obsolète le schéma dans lequel les communes gardent la maîtrise du peuplement, alors que l'intercommunalité agit pour développer et mieux répartir une offre locative sociale plus accessible.

C'est dans cette confrontation à l'ampleur et à la diversité de la demande sociale que réside une voie de progression pour les politiques locales de l'habitat. Elle a d'ailleurs déjà été empruntée par quelques EPCI qui ont intégré dans leur politique de l'habitat la question du peuplement (Rennes Métropole, Lille Métropole ou la Métro pour l'agglomération grenobloise) ou qui se préoccupent de créer des logements abordables pour les demandeurs les plus modestes (Nantes Métropole, Montpellier Agglomération).

Politiques locales de l'habitat : deux stratégies d'intervention différenciées

L'existence de différentes étapes dans les politiques locales de l'habitat ne doit pas nous conduire à conclure qu'il s'agit là d'un processus immuable.

Ni que toutes les intercommunalités sont engagées dans ce processus d'enrichissement de leurs politiques et d'élargissement de leur périmètre d'intervention. Cette lecture « temporelle » du processus de maturation doit être complétée par une analyse, qui renvoie à deux stratégies d'intervention inspirant et modelant l'action des collectivités. La première repose principalement sur une logique de développement de l'offre et d'accompagnement du marché. La seconde s'inscrit délibérément dans une stratégie globale de régulation, dans laquelle la structure intercommunale apparaît comme l'organisatrice de la politique de l'habitat sur son territoire. Les frontières entre ces deux stratégies sont évidemment mouvantes et certaines agglomérations peuvent évoluer du premier modèle d'intervention vers le second. Comme d'autres agglomérations qui souhaitent développer une stratégie de régulation peuvent, faute de moyens, limiter leur action à une politique de l'offre. Toutefois, la distinction opérée entre ces deux stratégies qui se distinguent surtout par leur ambition et par leur attitude à l'égard du marché (accompagnement / régulation), constitue une autre grille de lecture des politiques locales de l'habitat.

Une « politique de l'offre » inscrite dans une stratégie d'accompagnement du marché

Cette stratégie constitue, comme nous l'avons vu, une réponse forte au constat des années 2000 d'un décrochage entre la production de logement (son volume, son coût, sa typologie, sa localisation) et les besoins des ménages. Elle s'est développée en s'appuyant sur les nouvelles compétences acquises par certains EPCI en matière d'équilibre social de l'habitat et sur la délégation des aides à la pierre. Elle consiste, principalement, en une « politique de l'offre » : **la stratégie étant d'augmenter et diversifier l'offre de logements, notamment de logements sociaux, afin de favoriser une plus grande fluidité des parcours résidentiels, tout en répondant de manière ciblée à des besoins spécifiques** (logement des étudiants, des jeunes adultes, adaptation au vieillissement, au handicap...).

MONTPELLIER AGGLOMÉRATION : UNE POLITIQUE DE L'HABITAT RÉSOLUMENT CENTRÉE SUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

L'agglomération de Montpellier a signé son 3^e PLH en novembre 2013. Elle est délégataire des aides à la pierre depuis 2006 et a récupéré l'instruction de ces aides en janvier 2012. En matière d'habitat, ses interventions s'articulent autour de quatre axes majeurs.

1/ Un positionnement de l'agglomération en tant que chef de file de la production de logements locatifs sociaux : l'objectif volontariste de 5 000 logements neufs par an est reconduit, avec un soutien important au logement social. La volonté affichée est ainsi de dédier au minimum 30 % de la production neuve au logement locatif social (hors PLS), soit environ 1 500 logements par an. L'agglomération a su porter un regard critique sur sa production passée, et souhaite aujourd'hui continuer à produire en intégrant dorénavant

des objectifs qualitatifs (rééquilibrage de l'offre sur le territoire, production abordable, contrôle du foncier etc.). Cette volonté contribue à renforcer le rôle de chef de file de l'agglomération, tant dans la programmation de logements locatifs sociaux sur le territoire que dans la maîtrise des outils fonciers et règlementaires.

2/ Des actions spécifiques autour du logement des jeunes/étudiants : marqueurs du dynamisme de l'agglomération, les jeunes de 15-29 ans représentent 26 % de l'ensemble de la population, avec une arrivée massive d'étudiants chaque année. Disposant généralement de faibles ressources, ils sont 88 % à se loger au sein du parc privé de l'agglomération pourtant peu compatible avec leurs ressources.

3/ La production d'une offre en accession à la propriété abordable aux ménages du territoire : partant du constat que les ménages s'éloignent de l'agglomération pour accéder à la propriété, l'EPCI s'est engagé dans la production d'une offre en accession à la propriété abordable. Le PLH porte la volonté de renforcer l'accession sociale et intermédiaire afin de maintenir sur le territoire la population des jeunes ménages primo-accédants et redynamiser les parcours résidentiels de ménages actuellement bloqués dans le parc locatif (privé comme social).

4/ Une poursuite de la requalification du parc de logements existants : par la poursuite des OPAH et projets de rénovation urbaine, ainsi que le renforcement du PIG « Rénover pour un habitat durable et solidaire ».

Pour favoriser le développement d'une politique de l'offre, les EPCI ont mis en place différents types d'action. Cela passe par un travail de sensibilisation des communes et des élus aux enjeux du logement et de conviction autour de l'intérêt du logement social, comme nous l'évoquions précédemment. Au-delà, certains EPCI apportent un appui technique et opérationnel aux communes et orientent les aides à l'action foncière dans un sens favorable à la production de logements sociaux (agglomérations de Montpellier ou de Grenoble par exemple).

Le développement de la construction locative sociale et sa meilleure répartition spatiale au sein des agglomérations prend aussi de plus en plus appui sur la déclinaison territoriale des objectifs du PLH et par la **signature de conventions entre les EPCI et les communes**. L'agglomération rennaise a initié la démarche il y a de nombreuses années, elle est aujourd'hui déclinée dans d'autres agglomérations (Lyon, Grenoble...). **Cette contractualisation entre collectivités publiques se prolonge par la signature de conventions et de chartes avec des opérateurs** (bailleurs sociaux, promoteurs privés, collecteurs du 1 % logement) pour formaliser les engagements réciproques inscrits dans les PLH. De telles chartes organisent, comme dans la Métropole niçoise, la coopération entre les bailleurs sociaux et les promoteurs privés et encadrent la production de logements sociaux en VEFA.

MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR - LA CHARTE DE PARTENARIAT PUBLIC/PRIVÉ 2012 - 2016
« POUR UN CADRE CONSTRUCTIF EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL DURABLE »

L'habitat est un enjeu prioritaire pour la Métropole Nice Côte d'Azur (MNCA) qui souffre d'un déficit de logements accessibles. Le marché immobilier niçois est un des plus chers de France (5 500 €/m² en moyenne dans le neuf en 2013), sachant que si les revenus moyens y sont très élevés, la disparité des revenus y est également très marquée : 19,4 % des ménages de MNCA vivent sous le seuil de pauvreté en 2011 et 42 % ont des revenus correspondant au PLAI. Comptabilisée à l'échelle du département, la demande Hlm s'élève à 22 500 ménages en attente (+ 10% entre 2011 et 2013), sachant que 17 % d'entre eux seulement obtiennent un logement social.

Depuis quelques années, la métropole s'est organisée pour élaborer une stratégie de production d'offre de logement accessible : portage politique, moyens plus importants, choix stratégiques et organisationnels (par exemple, la mutualisation des services entre la ville-centre et la métropole). Malgré ces efforts, le taux de logement social dans l'agglomération reste à 11,5 % (11,8 % pour la ville de Nice) et les résultats restent très en-deçà des besoins.

Pour prolonger son action en faveur du logement accessible, la métropole a élaboré une charte visant à réguler un minimum les prix du marché de l'immobilier social. Signée en 2012 entre MNCA, 21 promoteurs et 17 bailleurs sociaux, cette charte définit un cadre de référence pour la production de logements durables, performants et accessibles, et organise notamment l'encadrement des prix du logement locatif social neuf (en VEFA et en maîtrise d'ouvrage directe du bailleur social). Un prix plafond est instauré par les bailleurs sociaux, les promoteurs et MNCA, au-delà duquel la Métropole n'apporte plus de subvention au bailleur social (ni sur ses fonds propres, ni au titre des crédits État délégués) et peut décider de ne pas agréer les programmes. L'aspect novateur de ce dispositif réside non seulement dans le partenariat entre ces différents acteurs, mais aussi dans le fait que tous les segments de l'offre soient concernés (locatif social, accession sociale, accession intermédiaires...) afin de renforcer les effets d'un premier dispositif qui ne portait que sur l'encadrement des VEFA et l'accession sociale.

Si ce type de démarches conduit effectivement à intervenir sur certaines franges du marché immobilier, cette intervention se fait toutefois le plus souvent de façon incidente, sans véritable « visée régulatrice ». Elle apparaît, en quelque sorte, comme un dérivé de l'objectif visant à produire une offre diversifiée pour favoriser les parcours résidentiels (locatif intermédiaire, accession sociale) et mieux prendre en compte l'ensemble des besoins sociaux.

*Une stratégie d'intervention plus globale portée par quelques EPCI
organisateur de la politique de l'habitat sur leur territoire*

Allant au-delà d'une politique de l'offre, certaines agglomérations développent une stratégie globale (ou à visée plus globale) d'intervention, avec l'objectif de **s'affirmer comme des autorités organisatrices et régulatrices des**

politiques de l'habitat sur leurs territoires. Allant au-delà d'une politique de l'offre, l'EPCI s'inscrit dans une double mission d'aide à la production et d'encadrement des politiques du logement.

La volonté d'agir sur le marché immobilier pour le réguler est prégnante dans cette stratégie, mais elle se traduit rarement par une intervention directe : certaines agglomérations sont ainsi passées progressivement de démarches de négociation avec les opérateurs au gré des opportunités foncières ou de l'annonce d'objectifs généraux de diversité de l'habitat, à la définition de règles d'urbanisme précises concernant les types de logements à produire (très social, social, intermédiaire, accession sociale, offre privée) et/ou à la signature de conventions encadrant les prix de sortie des opérations privées. Souvent prise en exemple, l'agglomération de Rennes Métropole a, par exemple, cherché à combiner l'ensemble des outils dont elle pouvait disposer (règles d'urbanisme, contractualisation au cas par cas, appui opérationnel et financier, délégation de compétences, etc.) en les mettant au service d'une stratégie lisible. En moins d'une dizaine d'années, les dynamiques d'habitat qui traversaient le territoire se sont ainsi inversées, produisant même un début de baisse des prix immobiliers.

Ce modèle d'intervention, qui repose sur une stratégie globale, se traduit également par la recherche d'une meilleure articulation de la politique de l'habitat aux politiques locales de développement ou de déplacement, dans un souci de mieux couvrir l'ensemble des besoins sociaux. Les agglomérations qui s'inscrivent dans cette perspective développent généralement une **approche assez extensive de la demande** qui couvre aussi bien celle des populations les plus fragiles que celle des ménages qui relèvent des catégories intermédiaires, avec le souci de permettre aux demandeurs de se loger mais aussi de développer leurs trajectoires résidentielles.

BREST MÉTROPOLÉ - UN MODÈLE ORIGINAL DE GOUVERNANCE INTÉGRÉE SUR LES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE

La Conférence Intercommunale du Logement est une instance originale, qui voit s'articuler les grands dispositifs que sont le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), le PLH et le PDALPD. Elle regroupe l'ensemble des acteurs concernés, lors de plénières et dans des commissions de travail (sur l'élaboration et l'animation du PLH, l'animation du PDALPD, sur des thématiques « à enjeux » : logement des Gens du voyage, politique de peuplement...). Ces instances sont dotées de moyens propres (conseillers logement, moyens d'accompagnement social, observatoire...) et sont en lien avec la commission de coordination qui gère les accords collectifs et la Commission d'accompagnement social et d'accès au logement (CASAL), ainsi qu'avec la commission départementale de médiation.

Même si les ambitions et les moyens ne sont pas tous les mêmes, ces ECPI qui s'inscrivent dans une approche globale se caractérisent par une **volonté de construire des modèles de gouvernance partenariale forts**. La commission locale de l'habitat mise en œuvre par Rennes Métropole (avec des interventions majeures autour du relogement des ménages prioritaires au titre du Dalo, du dispositif FSL et de la prévention des expulsions) est un modèle qui a désormais largement essaimé. Ainsi, de nombreuses agglomérations ont mis en place — dans le sillage de loi de lutte contre les exclusions de 1998 — des conférences intercommunales du logement dont l'objet s'est progressivement élargi (Grand Nancy, Lille Métropole, Grand Lyon, Métropole grenobloise...) et qui disposent, pour certaines, de commissions sociales traitant la demande des ménages les plus modestes qui ne trouvent pas de réponse dans le cadre des dispositifs de droit commun. La délégation du contingent préfectoral à de telles instances démultiplie leurs capacités d'intervention.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES À LA QUESTION DU MAL-LOGEMENT

La longue marche de la décentralisation a incontestablement conduit à une meilleure prise en charge de la question de l'habitat par les collectivités locales. L'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat ambitieuses par les EPCI de certaines grandes agglomérations françaises en fournit la preuve, même si leur exemple ne doit pas faire oublier les réticences et les insuffisances de bien d'autres. **L'implication des collectivités locales en faveur du logement est inégale, et elle l'est sans doute encore davantage quand il s'agit de répondre aux besoins des populations les plus fragiles sur leurs territoires et d'apporter des réponses convaincantes aux situations de mal-logement.**

Souvent, la nécessité de construire et de développer l'offre locative sociale supplante toute autre priorité. Les collectivités locales peuvent ainsi être tentées de reléguer au second rang la préoccupation du logement des personnes défavorisées, et plus généralement la dimension sociale de la politique du logement pour laquelle elles n'ont pas de compétence spécifique et dont elles ne maîtrisent pas les outils (PDALPD, FSL, PDAHI...). Hors l'aide apportée à la construction de structures d'hébergement, ce domaine d'intervention reste le plus souvent extérieur aux préoccupations des PLH et des intercommunalités. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur à prendre en compte pour faire face aux effets cumulatifs, mais inégaux selon les territoires, de la crise du logement et de la crise économique et sociale qui fragilise des pans entiers de la société.

Si l'État continue à faire de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées une priorité, celle-ci apparaît souvent comme une « politique orpheline » au niveau local, où cette dimension n'a pas encore trouvé une place suffisante.

Une première explication tient au fait que **le traitement du mal-logement s'opère de manière cloisonnée, en fonction des compétences attribuées aux différentes collectivités publiques**, chacune maîtrisant des dispositifs et des moyens spécifiques :

- à l'État, la responsabilité des dispositifs d'urgence, d'hébergement et de ce qui concerne les populations prioritaires à travers les moyens du budget dédié à la « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (BOP 177),

- aux Conseils généraux, les politiques sociales d'accompagnement adossées sur les Fonds de solidarité pour le logement dont elles assurent la responsabilité depuis 2005,
- aux EPCI, les outils d'aménagement et de soutien à la production d'une offre sociale,
- aux Communes, la légitimité à maîtriser le peuplement de leur territoire à travers leurs compétences d'urbanisme (par lesquelles elles décident de l'usage des sols) ou leur maîtrise des attributions de logements sociaux qu'elles partagent avec les organismes Hlm (et les réservataires).

La seconde renvoie à **l'inégale répartition territoriale des situations de mal-logement**. Quelques communes, au sein d'une même agglomération, concentrent généralement les populations en difficulté de logement, qu'il s'agisse des ménages qui sollicitent les commissions de médiation au titre du Dalo, des personnes hébergées en structures qui sont très inégalement réparties ou de celles qui vivent dans les fractions les plus anciennes et les plus dégradées du parc immobilier. Tous ces publics sont majoritairement issus des villes-centres ou s'y retrouvent, celles-ci proposant généralement à travers leurs CCAS et les associations davantage de services pour les démunis (structures d'hébergement, permanences sociales et caritatives, aide alimentaire...) qui, à la fois, les attirent et les retiennent. La région parisienne est, de ce point de vue, emblématique par rapport au reste du territoire national (elle concentre à elle seule 58 % des recours Dalo déposés), sachant que les inégalités sociales y sont par ailleurs extrêmement criantes d'un département à l'autre (avec par exemple un taux de pauvreté qui varie du simple au triple selon les départements, de 7,4 % dans les Yvelines à 22,7 % en Seine-Saint-Denis)¹⁷.

Face à cette situation, les dynamiques et changements institutionnels récents ou en cours semblent amorcer des évolutions positives, notamment la remise en cause du clivage entre la production de l'offre (prise en charge par les EPCI) et la question du peuplement (le plus souvent au niveau communal), ou encore la recherche d'une meilleure articulation entre la problématique de l'hébergement et celle du logement des populations les plus fragiles (*via* l'intégration des PDAHI dans les PDALPD) qui pourrait favoriser l'intervention sur l'ensemble des situations de mal-logement, de la rue au logement... à condition toutefois que ces orientations soient relayées dans les PLH¹⁸.

Le constat général d'une **faible intégration des mesures de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées dans les politiques locales de l'habitat** nous conduit à rendre compte à présent des initiatives conduites localement pour dépasser cette situation. Cette démarche nous

¹⁷ Taux de pauvreté à 60 % du revenu médian en 2009. D'après l'Observatoire des territoires de la Datar.

¹⁸ Ces évolutions n'ont toutefois pas encore produit tous leurs effets et il n'est pas possible de dire, aujourd'hui, si elles permettront effectivement une meilleure prise en compte des situations de mal-logement dans les politiques locales de l'habitat.

paraît d'autant plus importante et urgente que l'évolution du rôle de l'État, ainsi que le repli des Départements sur leurs compétences, vont conduire à faire des collectivités locales l'acteur central pour répondre aux besoins en logement des populations les plus fragiles et traiter le mal-logement. Devant cette évolution qui semble inéluctable, il est essentiel que les structures intercommunales se préparent à cette prise de responsabilité et que soient posées les conditions de sa réussite.

La place encore incertaine des défavorisés et du mal-logement dans les politiques locales de l'habitat

Autant la place de l'habitat dans les politiques locales s'affirme lentement mais sûrement, malgré des inégalités entre les agglomérations, **autant la prise en compte des populations les plus fragiles et le traitement du mal-logement y apparaissent généralement en retrait**. Le clivage instauré par la répartition des compétences demeure vif entre, d'un côté, l'État et les Conseils généraux qui assurent la responsabilité de la politique en faveur du logement des défavorisés et, de l'autre, les structures intercommunales qui sont responsables des politiques locales de l'habitat. Toutefois, des avancées en la matière enregistrées sur certains sites contribuent à remettre en cause ce découpage et constituent une perspective prometteuse... à condition bien sûr qu'elle soit investie d'une réelle volonté politique qui — répétons-le — manque aujourd'hui dans de trop nombreuses collectivités.

Une prise en compte timide mais réelle de certaines problématiques portées dans les PDALPD

L'analyse de l'intervention de plusieurs grandes agglomérations françaises en faveur du mal-logement permet de mieux identifier la démarche qui les a conduit à intégrer des préoccupations proches de celles qui s'expriment dans les PDALPD ainsi que les modalités et les formes de leurs interventions.

Notre réflexion prend appui sur les agglomérations qui ont engagé une démarche volontariste pour mieux répondre aux difficultés de logement des plus fragiles et traiter le mal-logement dans ses différentes manifestations. La Fondation Abbé Pierre souhaite comprendre les raisons qui les ont poussé à se saisir de ces enjeux, ainsi que le cheminement et les formes de leur intervention. Il ne faudrait pas en conclure que leur exemple sera suivi par toutes, car les réticences sont fortes et la tentation de s'en remettre à l'État ou aux Conseils généraux reste très présente. Par ailleurs, même si certains exemples indiquent la voie à suivre, ils ne constituent pas tous nécessairement des références. Le recours aux arrêtés « anti-mendicité » dans

de nombreuses villes⁴⁹ (Marseille, Montpellier, Nice...) montre bien l'ampleur du chemin qui reste à parcourir, dans de nombreux territoires, pour que les situations les plus dures d'exclusion et de mal-logement soient véritablement prises en compte, et que des réponses dignes soient apportées aux personnes les plus fragiles.

Dans un certain nombre d'agglomérations, toutefois, les politiques locales de l'habitat intègrent des problématiques de logement que rencontrent des ménages en situation de fragilité. **La quasi-totalité des PLH font preuve d'une attention particulière à l'égard de certaines catégories de populations, potentiellement fragiles.** Parmi les catégories ciblées figurent souvent les jeunes (qu'il s'agisse de ceux qui éprouvent des difficultés d'insertion professionnelle et résidentielle ou des étudiants), les familles modestes privées de perspectives résidentielles, les personnes âgées à travers la problématique de l'adaptation du logement et du maintien à domicile, les personnes handicapées et parfois les Gens du voyage qui souhaitent s'installer sur un territoire ou pour lesquels il est prévu de réaliser des aires d'accueil...

Cette liste est variable d'une agglomération à l'autre et recouvre pour partie celle des populations visées par les plans départementaux ou par le Droit au logement opposable. Mais pour partie seulement, car ces derniers s'adressent plus globalement à tous ceux qui n'ont pas de domicile personnel (à la rue, dans des situations d'habitat indigne ou précaire) ou qui sont en difficulté pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. **L'approche catégorielle développée dans les PLH ne permet pas d'identifier toutes les personnes qui éprouvent des difficultés de logement** (du fait de la dégradation de leur situation économique et sociale, de ruptures familiales ou de l'insuffisance de logements accessibles à un coût compatible avec leurs ressources...) **qui constituent, elles, la cible des PDALPD.** Visant à favoriser le développement d'une offre sociale, les PLH sont attentifs à l'état des besoins sociaux qui s'expriment sur leurs territoires, alors que les PDALPD sont plus sensibles aux phénomènes d'exclusion du logement qu'ils tentent de combattre et aux différentes facettes du mal-logement. Deux approches complémentaires aux points d'ancrage différents.

QUAND L'ÉTAT LOCAL CHOISIT D'UNIFIER L'EXERCICE DE SES COMPÉTENCES : L'EXEMPLE DE LA DRIHL

En Ile-de-France, la mise en place de la DRIHL (Direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement) illustre la volonté de l'État local d'unifier institutionnellement l'exercice de ses compétences. Créée en 2010, cette institution vise à associer le volet

⁴⁹ Alors que les délits de mendicité et de vagabondage sont abrogés en France depuis 1992, de plus en plus de maires usent de leur pouvoir de police pour prendre de tels arrêtés, pénalisant des catégories de la population qui sont dans ces situations par nécessité (personnes sans domicile fixe, jeunes en errance, étrangers...) au moyen de contraventions, amendes et parfois leur évacuation de certaines zones de la ville (quartiers les plus fréquentés, touristiques et/ou commerciaux, notamment pendant la période estivale, celle des fêtes de Noël...).

« construction et rénovation urbaine » des politiques du logement, et le volet « cohésion sociale » : la DRIHL suit ainsi tout ce qui relève de la politique d'hébergement et de veille sociale, les dispositifs d'aide à l'accès au logement des ménages défavorisés (Dalo, prévention des expulsions, PDALPD, contingent préfectoral...), le développement et l'amélioration des logements (suivi de la loi SRU, des délégations des aides à la pierre...). Elle anime également le Comité régional de l'hébergement et du logement, qui réunit différents acteurs du développement de l'offre de logement et du secteur de l'hébergement (en préfiguration des CRHH prévus par la loi ALUR).

Si la DRIHL a permis des avancées indéniables (en matière d'observation, d'interconnaissance des acteurs et de partenariats sur les politiques sociales du logement, d'expérimentations diverses sur l'intermédiation locative, de création de PLAI adaptés...), cette organisation n'a pas permis jusqu'ici une réelle harmonisation de l'ensemble des acteurs et notamment de leurs documents programmatiques (PLH et PDALPD).

Vers une approche territorialisée du mal-logement ?

L'enjeu de la période est de favoriser une meilleure articulation de ces deux approches pour intégrer dans les PLH les préoccupations sociales portées par les PDALPD. De réelles avancées ont été enregistrées en la matière dans certaines agglomérations, notamment grâce au développement de dispositifs territorialisés dans le cadre des Plans départementaux ou de la mise en œuvre du Dalo : ouverture du contingent préfectoral aux publics du PDALPD (Communauté urbaine de Strasbourg), signature d'accords collectifs communautaires pour le relogement des ménages prioritaires (Lille Métropole, Rennes Métropole), création d'une commission sociale du Comité local de l'habitat de l'agglomération grenobloise pour loger les personnes défavorisées et notamment les prioritaires Dalo, etc.

Un autre levier d'intervention des collectivités renvoie au soutien qu'elles apportent à la production et au fonctionnement de structures spécialisées dans l'accueil et l'hébergement de publics spécifiques relevant des PDALPD. Les structures intercommunales mettent ainsi en œuvre des dispositifs d'incitation à l'accueil de ces populations de manière plus partagée sur le territoire communautaire, et certaines contribuent à la création de dispositifs visant à mobiliser des logements locatifs privés à des fins sociales : plusieurs EPCI financent ainsi des missions d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour des ménages défavorisés qui ne trouvent pas de place dans le parc social ordinaire (grandes familles, Gens du voyage, personnes marginalisées...) ou plus simplement pour élargir l'offre à vocation sociale à destination des ménages modestes.

Tous ces dispositifs créent des convergences entre les approches conduites au profit d'un traitement territorialisé du mal-logement (ou au moins de certaines de ses dimensions), désormais mieux relayé par certaines collectivités locales.

UNE POLITIQUE ÉMERGENTE DE NANTES MÉTROPOLÉ EN DIRECTION DES POPULATIONS LES PLUS DÉMUNIES

Nantes Métropole est impliquée en tant que communauté urbaine dans le développement d'une offre de logement adaptée aux besoins des ménages dits « spécifiques ». Les efforts de la collectivité portent principalement sur la construction d'une offre de logements en direction des jeunes (étudiants ou en insertion professionnelle) ou encore d'une offre adaptée aux publics précaires au travers des maisons-relais. En outre, la collectivité se positionne actuellement sur le champ du logement des plus défavorisés. Bien qu'aux prémises de son rôle de chef d'orchestre, Nantes Métropole est à l'origine de la Conférence intercommunale du Logement (novembre 2013) qui a pour objectif d'aller plus loin dans la réflexion sur le logement social, avec notamment :

- une réflexion sur les attributions dans le parc locatif social et un travail sur l'harmonisation des pratiques développées par les réservataires de logements sociaux et les bailleurs sociaux,
- la mise en place d'accords collectifs communautaires.

Le PLH 2010-2016 de Nantes Métropole affiche également la volonté de renforcer le partenariat avec le PDALPD en élaborant des actions en concertation avec les acteurs du logement des défavorisés (réflexion sur l'opportunité d'une Agence immobilière à vocation sociale (AIVS), sur le positionnement de l'offre en sous-location, réflexion conjointe avec le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne, etc.).

Certaines d'entre elles ont effectivement élargi le spectre de leurs interventions pour développer — comme la Communauté urbaine de Bordeaux — des solutions d'hébergement et de logement temporaire pour les personnes et les familles en difficulté et pour celles qui sont confrontées à des situations d'habitat précaire (squats, habitats de fortune). Une même évolution est repérée dans d'autres agglomérations.

La démarche engagée par la Métropole lilloise depuis plusieurs années est révélatrice d'une intervention qui conduit à inscrire la préoccupation des ménages prioritaires dans une approche plus globale de concertation relative aux attributions de logements sociaux et, par là même, aux politiques de peuplement. On la retrouve à Nantes, à Grenoble (qui a fait de l'hébergement et de l'accès au logement l'une des trois dimensions du PLH en cours, à côté des volets concernant le développement de l'offre sociale et l'amélioration du parc existant) ou encore à Bordeaux (qui projette d'intégrer comme une des dimensions de son prochain PLH, la mise en œuvre d'une politique coordonnée de peuplement à travers les attributions de logements sociaux).

LILLE MÉTROPOLÉ COMMUNAUTÉ URBAINE : UN PARTENAIRE IMPORTANT
DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS

Déléataire des aides à la pierre, Lille Métropole contribue depuis de nombreuses années au relogement des personnes défavorisées identifiées par le PDALPD. L'un des axes du PLH, qui couvre la période 2012-2018, vise ainsi précisément à contribuer aux dispositifs opérationnels pour l'accès et le maintien dans le logement. Une étude récente sur les besoins en hébergement, logement adapté, logement d'intégration, financée par la Métropole, permet de disposer d'une approche quantitative et qualitative des besoins en hébergement et accompagnement sur le territoire.

La volonté de l'EPCI de se saisir de la question du peuplement s'est traduite par l'élaboration d'un **accord collectif intercommunal (ACI) de Lille Métropole**, adopté en novembre 2012. Il présente la contractualisation d'objectifs d'attribution partagés entre les bailleurs sociaux et les communes afin d'améliorer les conditions d'accès au logement des ménages prioritaires. Piloté par Lille Métropole et l'association régionale des bailleurs sociaux (ARH), l'ACI marque la volonté de destiner 3 000 attributions par an aux ménages prioritaires (soit environ 40 % des attributions) selon des objectifs déclinés par territoire. Les ménages « prioritaires » de l'ACI intègrent les publics prioritaires Dalo et du PDALPD, ainsi que d'autres segments de publics prioritaires identifiés pour répondre aux spécificités locales. Afin d'atteindre ses objectifs, l'inscription d'une charte de bonnes pratiques en matière d'attributions dans les règlements intérieurs des commissions sera réalisée, et les différents contingents (Action logement, préfectoral et communautaire) seront mobilisés. Cette action s'inscrit dans un cadre partenarial visant à dépasser les points de blocage actuels. Ainsi, la DDCS finance actuellement un demi-poste à l'ARH qui a pour mission de travailler au lien entre les acteurs de l'hébergement et les bailleurs afin de fluidifier les parcours des ménages et de favoriser une acculturation des professions.

Cette tendance au renforcement du rôle des collectivités locales pour favoriser la prise en charge des personnes en difficulté de logement se manifeste, ici aussi, à travers la création et l'animation de dispositifs partenariaux de traitement des problématiques de mal-logement (conférences intercommunales, commissions locales des PDALPD...) organisés à l'échelle des agglomérations. Le processus engagé dans celle du Havre représente un exemple intéressant de rapprochement et de coordination des instances qui participent localement à la lutte contre le mal-logement.

LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU HAVRE (CODAH) :
UN ACTEUR CENTRAL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS

Depuis 2007, la Communauté de l'agglomération havraise (CODAH) a favorisé la mise en place d'un Pôle d'Insertion par le Logement (PIL) destiné à améliorer les parcours résidentiels des ménages en difficulté. Ce dispositif original a vocation à impulser et animer un travail en transversalité sur les situations de mal-logement et d'hébergement. Son objectif est de mettre en cohérence les différents dispositifs et outils d'aide à l'accès au maintien dans le logement (qu'ils relèvent du PDALPD, du PDAHI, du Dalo ou du SIAO). Le PIL est organisé en groupes de travail à finalité opérationnelle, auxquels participent

des représentants de la CODAH, de la Mission locale, de la DDCS ou des associations. Les groupes de travail traitent de l'accès au logement ordinaire des publics hébergés, de la prévention des expulsions locatives, de la mise en œuvre du Dalo, de problématiques liées aux troubles psychiques se posant dans le parc social...

En outre, dans le cadre de la territorialisation du PDALPD, l'agglomération co-anime et co-pilote depuis 2009 deux des trois instances opérationnelles du Plan sur son territoire :

- Le « Comité local accès », instance d'évaluation et d'orientation des ménages dans l'accès ou le maintien dans le logement. Animé par le Département, il doit définir l'orientation la plus adéquate à la situation du ménage (hébergement ou logement) et trouver la réponse la plus adaptée (PLAI, PLAI adapté, logement conventionné du parc privé, bail glissant...). La Direction Habitat de la CODAH en assure le secrétariat.
- Le « Comité local habitat indigne » intervient sur la lutte contre l'habitat dégradé (logements indignes et non décents, marchands de sommeil, hôtels meublés dégradés). Il vise tous les publics (qu'ils relèvent ou non du PDALPD) et s'adresse aux locataires, propriétaires occupants et propriétaires bailleurs. La Direction Habitat de la CODAH assure l'animation de cette instance qui se tient tous les deux mois environ.

La CODAH est également membre du Comité de prévention des expulsions de l'arrondissement du Havre, en charge d'émettre des avis et recommandations aux instances décisionnelles, dans l'objectif de maintenir les locataires dans le logement.

Le développement d'outils de connaissance territorialisés²⁰, l'évaluation plus rigoureuse des dispositifs déployés, le suivi des ménages prioritaires contribuent à favoriser l'objectivation et le traitement des situations de mal-logement et donc à dépasser, sur certains enjeux, les strictes limites de compétences des uns et des autres.

L'intégration de l'hébergement dans les politiques locales de l'habitat : un processus fragilisé par la crise de l'accueil d'urgence

Le rapprochement des problématiques de l'hébergement et du logement est engagé depuis quelques années dans le cadre des politiques locales de l'habitat²¹. **L'objectif du « logement d'abord », qui a constitué l'axe central de la refondation du secteur de l'hébergement et du logement, y a indéniablement contribué.** Et cela d'autant plus que cet objectif ne concerne pas seulement les personnes les plus éloignées du logement — comme cela est le cas aux États-Unis qui ont été à l'origine des premières expériences — mais tout le champ de l'hébergement dont les fondements sont ainsi réinterrogés. Le

²⁰ Les diagnostics territoriaux « à 360 degrés », dont la réalisation est prévue par le plan quinquennal de lutte contre l'exclusion, devraient contribuer à amplifier cette dynamique et à améliorer la connaissance locale de toutes les situations de mal-logement, de la rue au logement. Il convient par ailleurs de noter que les dispositifs d'observation, lorsqu'ils sont mis en place, sont essentiellement mobilisés au moment de l'élaboration ou du renouvellement des PLH, et donc centrés sur l'offre (afin d'éclairer les décideurs sur l'état du stock de logements, la segmentation et le fonctionnement du marché immobilier, les composantes de la demande), négligeant en général les situations de mal-logement.

²¹ Il devrait être renforcé avec les mesures contenues dans la prochaine loi de décentralisation, notamment dans les grandes agglomérations appelées à accéder au statut de métropole. La loi en cours de discussion sur le premier volet de l'Acte 3 de la décentralisation prévoit en effet de nouvelles délégations de compétences en la matière.

logement n'apparaît plus comme l'aboutissement d'un parcours et le résultat de l'insertion mais comme son support et sa condition. Une telle conception, qui peut conduire à remettre en cause le principe d'un accueil temporaire dans des structures d'hébergement avant d'accéder au logement, a aussi provoqué un débat sur la possibilité de dissocier l'accompagnement social des personnes en difficulté de la forme d'habitat qu'elles occupent (centres d'hébergement, résidences sociales, logements intermédiaires, logements durables) et à effacer leurs spécificités qui reposait justement sur un modèle associant un type d'habitat et une prestation spécifique d'accompagnement.

Si « le logement d'abord » a contribué à un début d'effacement des frontières entre hébergement et logement, il a aussi favorisé l'acculturation des acteurs du logement, élus et techniciens à la problématique de l'hébergement. La création des SIAO a également joué un rôle dans ce processus. Gérés sur une base territoriale, ils ont pour vocation de faciliter le rapprochement entre la demande d'hébergement et les différentes composantes de l'offre, de l'accueil d'urgence aux structures d'insertion.

Le processus de rapprochement en cours bute aujourd'hui sur deux difficultés majeures. **La première renvoie à l'embolie des structures d'hébergement**, liée à la difficulté de sortie des hébergés vers un logement du fait d'une offre inadaptée ou insuffisante. Cette difficulté n'est pas nouvelle mais elle perdure. C'est ainsi que, d'après une enquête de la DDSC dans les Bouches-du-Rhône, 900 ménages qui pouvaient prétendre à un logement (droits à jour, demande de logement social en cours...) étaient toujours dans des structures d'hébergement au cours de l'été 2013. Cette difficulté semble s'être accentuée au cours des dernières années puisque la DGCS indique que seulement 52 % des hébergés en CHRS ont accédé à un logement en 2012, alors qu'ils étaient 63 % à le faire en 2009.

La seconde difficulté est celle de **la crise sans précédent qui affecte le secteur de l'accueil d'urgence**. Cette difficulté est majeure et pourrait bien contribuer, sinon à remettre fondamentalement en cause le processus d'intégration de l'hébergement dans les politiques locales de l'habitat, du moins à le freiner sérieusement. Cette crise s'est accentuée ces dernières années et elle n'épargne aucune grande ville. Elle se manifeste d'abord par une **augmentation considérable des demandes d'hébergement adressées au « 115 »**, comme en témoignent les baromètres du 115 publiés régulièrement par la Fnars. Le dernier (novembre 2013) fait état d'une augmentation de 15 % des demandes d'hébergement en un an, et d'un taux de non-réponse de 70 %²² qui s'explique plus de 8 fois sur 10 par l'absence de places disponibles. La demande d'hébergement d'urgence a par exemple explosé depuis 2007 en Isère, où le nombre « d'appels sérieux » a été multiplié par 2,5 en cinq ans (de 13 284 en 2007 à 35 215 en 2012). En Loire-Atlantique, ce sont 4 150 personnes

²² FNARS, Baromètre 115 réalisé à Paris et dans 37 départements.

qui ont appelé au moins une fois le 115 en 2012, soit environ 1 000 personnes de plus qu'en 2011.

Face à cette massification des problèmes de l'hébergement d'urgence, les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge ne sont pas appliqués. Ou donnent lieu à des pratiques contradictoires quand des centres d'accueil répondent à la demande par la rotation des personnes accueillies, c'est-à-dire en les renvoyant périodiquement à la rue ou vers des solutions précaires. De ce point de vue, la mise en œuvre des SIAO urgence n'apporte pas véritablement d'amélioration quand le nombre de places reste insuffisant ou que le « 115 » ne maîtrise pas l'offre disponible, ce qui est fréquent. À Nice, le SIAO fait état en décembre 2012 de 429 personnes sur liste d'attente pour un hébergement, avec une forte proportion de familles (44 %) — dont certaines attendent une réponse depuis 2011. Pour satisfaire cette demande potentielle, le SIAO estime que le volume de places devrait être multiplié par 2,1. Au niveau national, à fin 2012, moins d'une demande sur deux traitée par les SIAO avaient fait l'objet d'une réponse positive (433 000 affectations sur 874 000 demandes traitées)²³.

Cette augmentation considérable de la demande d'hébergement d'urgence est liée également à l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile qui, en l'absence d'offre suffisante dans les CADA, se tournent vers les services d'aides aux sans-domiciles. Un département comme la Loire accueille environ 900 demandeurs d'asile par an depuis plusieurs années, dont une part importante de personnes déboutées en situation de grande précarité. Dans ce département, comme dans d'autres, ils n'ont pas d'autre choix que de se tourner vers le marché du logement indigne, des squats ou des campements très précaires. Le public de l'urgence ne recouvre donc plus seulement les personnes sans abri, jeunes en errance, sortants de prison, femmes en rupture conjugale ou victimes de violences... mais aussi de nouvelles catégories de migrants dont les droits au séjour et droits sociaux ne sont pas de même nature. Pour ceux d'entre eux qui peuvent être accueillis dans les structures d'urgence, la majorité ne remplit pas les conditions pour accéder à un logement. Ainsi, on estime que 80 % des personnes accueillies en urgence en Rhône-Alpes ne peuvent pas accéder à une autre forme d'habitat, du fait de leurs droits minorés et/ou de l'absence de ressources.

Cette situation préoccupante sur le front de l'urgence — qui recoupe également les questions migratoires — fait émerger des inquiétudes et remises en cause de la part de collectivités qui avaient choisi d'intégrer la question de l'hébergement dans leurs politiques locales de l'habitat. Certains EPCI de grandes agglomérations — les plus concernés par cette situation —, adoptent une position réservée et attentiste et hésitent à se saisir davantage des problématiques de l'hébergement. Pour beaucoup, la solution aux problèmes de l'hébergement d'urgence relève d'abord

²³ Sur un total de près de 1,3 millions de demandes d'hébergement ou de logement intermédiaire reçues. D'après enquête DGCS au 31 décembre 2012 sur 121 SIAO dans 94 départements (7 départements n'ont pas répondu).

des compétences de l'État. Les débats qui ont eu lieu au Parlement sur les compétences déléguées aux futures « métropoles » (cf. infra) portent la trace de cette inquiétude²⁴. C'est le cas notamment au niveau du Grand Lyon qui a fait le choix d'un élargissement de ses compétences sociales (en récupérant toutes celles détenues par le Conseil général sur son territoire), mais dont les représentants refusent en l'état d'assurer les compétences liées à l'hébergement et à la mise en œuvre du droit au logement, tant que l'État n'a pas résolu le problème de l'hébergement d'urgence et clarifié la question de la régulation des flux migratoires. Un blocage qui indique, par ailleurs, que la montée en puissance des collectivités territoriales peut conduire également à réinterroger certaines orientations de l'État (notamment, le cloisonnement des champs d'intervention entre la politique du logement et celles de l'immigration, mais aussi de la santé mentale, etc.).

Des évolutions institutionnelles qui conduisent à un élargissement du rôle des EPCI

Malgré les difficultés soulevées par le secteur de l'hébergement d'urgence, la tendance générale est celle d'un renforcement du rôle des EPCI des grandes agglomérations dans la prise en compte des personnes en difficulté de logement et le traitement du mal-logement. L'affaiblissement du rôle de l'État au niveau local, sous l'effet notamment de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), y concourt évidemment.

La responsabilité de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées, instituée par la loi du 31 mai 1990, est progressivement passée des Directions départementales de l'équipement (devenues depuis le milieu des années 2000 des Directions départementales des territoires — DDT) aux Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), placées sous l'autorité directe et exclusive des préfets. Ce faisant, elle a accentué la césure entre une approche de la production qui demeure de la responsabilité des DDT et une approche sociale. Les DDCS, porteuses avant tout d'une culture sociale et de la connaissance du secteur de l'hébergement, ont aujourd'hui à co-piloter les PDALPD, à animer ou organiser les CCAPEX, les commissions de médiation Dalo... le tout avec des moyens souvent très contraints.

Indirectement, la RGPP a accentué le repli des services de l'État et ainsi contribué, dans de nombreux territoires, à renforcer de fait le rôle des EPCI qui apparaissent comme les instances censées être les plus à même d'articuler les approches immobilières et sociales sur leur territoire, et de développer des interventions, tant pour soutenir la production d'une offre de logements répondant aux besoins sociaux que pour traiter le mal-logement. Cette

²⁴ Alors que le Gouvernement souhaitait inclure obligatoirement l'hébergement et la garantie du Dalo dans les conventions de délégation des aides à la pierre, le Parlement a voulu que ces deux délégations soient simplement optionnelles.

tendance devrait s'accélérer à l'avenir avec le repli des Conseils généraux sur leurs compétences obligatoires et par la délégation de nouvelles compétences aux EPCI.

Le repli des Conseils généraux sur leurs compétences obligatoires

Les Conseils généraux, dotés depuis le milieu des années 2000 de la dimension sociale de la politique du logement, paraissent aujourd'hui en retrait. Ils assurent depuis 2005 le co-pilotage des PDALPD et la gestion des FSL, et ont toujours occupé une place importante dans la politique du logement en faveur des défavorisés, surtout en ce qui concerne les aides aux personnes. Ils ont également une responsabilité partagée avec l'État dans l'élaboration et le suivi des Schémas départementaux des Gens du voyage et assurent la responsabilité des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (qui déterminent les besoins en établissements pour les personnes âgées et handicapées). La loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004, qui leur a confié la responsabilité des FSL, leur ouvrait aussi la possibilité d'une délégation des crédits des aides à la pierre (par subsidiarité sur les parties de leur territoire non couvertes par une délégation déjà accordée à une ou plusieurs agglomérations). Mais seulement un Conseil général sur quatre s'était saisi de cette possibilité en 2013.

D'une manière générale, les Conseils généraux ont été nombreux à s'investir, au-delà de la gestion des FSL, pour animer et financer des dispositifs locaux d'aide au logement des défavorisés. La plupart du temps, ils soutiennent des dispositifs qui touchent « leurs » publics, c'est-à-dire les publics pour lesquels le Département gère les aides sociales : les bénéficiaires du RSA, les personnes vulnérables (personnes âgées, handicapées, sous tutelle...), familles avec enfants de moins de trois ans suivies par la protection de l'enfance... Cela les conduit par exemple à soutenir financièrement des structures d'accueil et associations spécialisées pour l'insertion par le logement qui bénéficient à de nombreux allocataires du RSA, à financer de l'hébergement d'urgence au titre des familles, etc. Mais dans ce domaine, qui correspond au cœur de leur compétence sociale, des manifestations de retrait sont d'ores et déjà visibles. C'est ainsi que le Conseil général de l'Isère a fortement réduit l'aide apportée pour le financement de l'accueil hôtelier et l'a limité aux femmes seules avec un enfant de moins de trois ans (les deux conditions sont cumulatives puisque l'accueil n'est plus assuré pour les couples avec un enfant de moins de trois ans).

Une forte augmentation des demandes d'aides a été enregistrée auprès des Fonds de solidarité logement²⁵ ces dernières années, conduisant **de nombreux Conseils généraux à modifier leur règlement intérieur, en resserrant les**

²⁵ Une estimation des dépenses des FSL entre 2008 et 2011 indique une augmentation régulière des dépenses effectuées par les FSL (de 304 millions d'€ en 2008 à 350 millions en 2011), avec toutefois un léger retrait de la part prise par les conseils généraux dans les dotations des Fonds (de 78 % en 2008 à 76 % en 2010).

conditions d'octroi des aides. En Seine-Maritime, le resserrement des critères d'accès au FSL a conduit à une diminution de 18 % du nombre de ménages aidés entre 2007 et 2011 ; dans les Alpes-Maritimes, la modification des plafonds de ressources a fait baisser mécaniquement de 27 % le nombre de dossiers reçus en 2012 ; les perspectives sont identiques en Moselle où, par ailleurs, certains dispositifs subventionnés par le Conseil général risquent de disparaître pour des raisons budgétaires.

Le fait que certains départements, à l'instar du Conseil général du Bas-Rhin, devenus localement des acteurs privilégiés et incontournables des politiques de l'habitat, soient tentés, eux-aussi, de réduire les aides qu'ils apportent aux ménages, montre à quel point le mouvement de repli des Conseils généraux, sous l'effet des contraintes budgétaires, est profond.

LE CONSEIL GÉNÉRAL DU BAS-RHIN, UN VOLONTARISME IMPORTANT ET RARE SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Depuis 2006, le Conseil général du Bas-Rhin est délégataire des aides à la pierre sur l'ensemble du département, hormis la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS). Il copilote le PDALDP avec l'État (la CAF et la CUS étant également signataires et très investies) et assure seul la responsabilité du FSL. Fortement impliqué sur la qualité et l'état du parc existant, il pilote le Dispositif partenarial de lutte contre l'habitat non décent et indigne, finance et accompagne la réhabilitation du parc existant, et pilote également un programme de lutte contre la précarité énergétique (il deviendra chef de file début 2014 sur ce volet avec le pilotage d'un Numéro vert et d'une plateforme).

Le Conseil général souhaite s'adresser à un public large (au-delà des seules personnes ciblées par le PDALPD) et tenir compte des spécificités de chaque territoire. Ainsi, au-delà des axes de travail communs dans le cadre du PDALPD, ses actions et les publics visés peuvent varier : problématique des copropriétés dégradées sur le territoire de la CUS (ciblant des ménages très modestes), problématique du parc privé vacant et parfois dégradé sur le reste du département...

Le Conseil général du Bas-Rhin a longtemps maintenu un fort investissement dans le cadre du FSL, avec la volonté de dédier une part importante du Fond au financement de l'accompagnement social au logement. Mais le contexte de réduction des crédits l'a conduit récemment à faire évoluer le règlement du FSL. En 2013, a été décidée une baisse des plafonds de ressources. Pour 2014, il est également prévu de diminuer le financement des associations pour leur mission d'accompagnement (ASLL, AVDL, etc.).

Au-delà des interventions qui concernent le volet social de la politique du logement, **les Conseils généraux ont également une compétence de mise en cohérence des politiques locales à l'échelle départementale** qui trouve sa traduction dans le Plan départemental de l'habitat (PDH) institué en 2006 : ce document est destiné à assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste

du département, de manière à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Début 2013, seulement 45 PDH étaient engagés sur l'ensemble du territoire national (dont 20 effectivement signés) : une faible couverture que regrettent de nombreuses villes moyennes et leurs EPCI auxquels il apparaît par conséquent difficile de « conduire sereinement une politique locale de l'habitat »²⁶.

En même temps qu'ils affichent un souci de mise en cohérence des politiques de l'habitat à l'échelle départementale, les Conseils généraux ont sensiblement réduit les aides qu'ils apportaient pour la construction locative sociale, tant pour l'action foncière que pour le financement du logement social. Dans certains départements, comme celui des Alpes-Maritimes, le Conseil général a diminué — voire retiré — ses subventions à la production de logement social et aux programmes de rénovation urbaine de la métropole niçoise, maintenant ses engagements dans les zones non délégataires des aides à la pierre. En Isère, ce sont les subventions accordées pour les logements PLUS qui ont été supprimées par le Conseil général, qui les a maintenues sur les PLAI au nom de sa compétence sociale. **D'une façon générale, le mouvement de repli des Conseils généraux, lié à la contrainte budgétaire, est repérable partout et sans doute appelé à se poursuivre.**

Cette tendance devrait être accentuée par le processus de décentralisation en cours qui privilégie le fait métropolitain et, au-delà, accentue le rôle des instances intercommunales pour assurer la cohérence de la politique de l'habitat sur leur territoire comme pour traiter le mal-logement. Un processus qui devrait conduire à une répartition variée des compétences habitat d'un département à l'autre. Les écarts risquant à terme d'être considérables entre des départements ruraux où le Conseil général constitue, de fait, la seule instance intercommunale de poids et ceux où son influence se limite aux secteurs non couverts par des métropoles (le département du Rhône constituant une figure emblématique de cette situation).

La métropole : une opportunité pour mieux prendre en charge le traitement du mal-logement ?

Dans un contexte où prévaut toujours l'éclatement des compétences relatives à l'habitat, la création des « métropoles » peut-elle être une solution ? La loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles²⁷, adoptée le 19 décembre 2013, doit permettre de confier aux responsables métropolitains des compétences jusque-là éclatées : celles qui ont trait à la production d'une offre accessible de logements comme celles qui concernent la dimension sociale de la politique du logement.

²⁶ Étude de la Fédération des villes moyennes, en partenariat avec la Caisse des dépôts et l'Union sociale pour l'habitat, « Les Villes Moyennes et l'habitat. Portraits de territoires et stratégies habitat », juin 2013.

²⁷ Seront automatiquement transformées en métropoles les territoires qui forment un ensemble de 400 000 habitants dans une aire urbaine de 650 000 habitants : outre Paris, Lyon et Marseille qui font l'objet de dispositions spécifiques, l'automatisme concernera Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen. La transformation en métropole relèvera de la volonté des communes dans les autres intercommunalités qui abritent le chef-lieu de région ou qui sont les centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants (Montpellier et Brest pourront ainsi accéder au statut de métropole si elles en font le choix).

Sous réserve d'éventuelles censures de la part du Conseil constitutionnel (qui doit rendre sa décision d'ici à la fin janvier 2014), **la loi prévoit que les métropoles puissent exercer de plein droit différentes compétences importantes en matière de politique locale de l'habitat²⁸** et de politique de la Ville²⁹ (en lieu et place des communes). Par ailleurs — et tel était l'un des principaux enjeux de ce projet de loi — les métropoles pourront se voir déléguer par convention des compétences exercées jusqu'à présent par l'État³⁰ :

- l'attribution des aides au logement locatif social et des aides en faveur de l'habitat privé,
- la garantie du droit au logement décent et indépendant, sans dissociation possible avec la gestion du contingent préfectoral,
- la mise en œuvre de la procédure de réquisition des locaux vacants,
- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de ses ressources,
- l'élaboration, la contractualisation et le suivi des conventions d'utilité sociale,
- la délivrance aux organismes Hlm des agréments pour la vente de logements sociaux.

Aux compétences déléguées par l'État s'ajoute la possibilité de transferts conventionnels de certaines compétences des Départements, notamment l'attribution des aides au titre du FSL, des missions confiées au service départemental d'action sociale, des aides aux jeunes en difficulté... À cet égard, la métropole de Lyon fait l'objet de dispositions spécifiques, puisqu'elle exercera de plein droit les compétences que les lois attribuent aux Départements.

Si les métropoles devraient ainsi pouvoir exercer un certain nombre de compétences importantes en matière de politiques de l'habitat mais aussi de traitement du mal-logement et de réponses à apporter aux plus fragiles, **ce sera à la discrétion de chacune**. Car c'est finalement une **formule de délégations « à la carte »** qui s'est imposée dans la version définitive du texte de loi alors que le projet initial prévoyait la délégation d'un « bloc insécable » de cinq compétences. Ce caractère indissociable visait à éviter un scénario dans lequel les collectivités auraient en charge le développement de l'offre, tandis que l'État continuerait à porter les obligations du Droit au

²⁸ a) Programme local de l'habitat ; b) Politique du logement, aides financières au logement social, actions en faveur du logement social, actions en faveur des personnes défavorisées ; c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage.

²⁹ a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès aux droits.

³⁰ La délégation est prévue par une convention conclue pour une période de six ans, renouvelable. Elle peut être dénoncée par le représentant de l'État dans le département au terme d'un délai de trois ans lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard de objectifs définis dans la convention. Elle peut également être dénoncée par la métropole dans les mêmes délais en cas de non-respect des engagements de l'État.

logement opposable (Dalo) et de l'accueil inconditionnel de l'hébergement, sans avoir les moyens de sa politique.

Hormis les métropoles, tous les EPCI devraient pouvoir bénéficier des mêmes possibilités de délégation de compétences « à la carte » dans le cadre du projet de loi ALUR (encore en débat à ce jour), ce qui conduirait à ce qu'il n'y ait finalement pas de différence entre les métropoles et les autres EPCI. Seul le Grand Paris a fait l'objet de dispositions particulières dans le cadre de la loi relative aux métropoles (même si l'on n'en connaît pas encore la portée à ce jour) : notamment la délégation du « bloc insécable » de compétences, l'élaboration d'un premier Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement et la définition d'un Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France.

La **diversité des modes d'intervention**, qui découlera du **dispositif à « géométrie variable »** finalement voté, ne sera donc pas tant le fait du statut des différentes intercommunalités que de la manière dont elles se saisiront (ou non) et mettront en pratique les différentes possibilités de délégations, avec le risque qu'il en résulte un paysage très fragmenté. Cela renvoie vers l'État une question importante sur la façon dont il se positionnera par rapport à ces nouvelles possibilités de délégation. À ce sujet, la Fondation Abbé Pierre sera très vigilante sur la façon dont l'État suivra ces prises de compétences par les intercommunalités.

S'il faut donc se réjouir des compétences nouvelles qui devraient pouvoir s'exercer au niveau intercommunal, leur mise en application effective est loin d'être garantie à ce jour³¹. Et **la question de la volonté politique des intercommunalités à l'égard des plus fragiles reste entière**, sachant que toutes ne sont pas aujourd'hui impliquées à la hauteur des besoins sur leur territoire.

³¹ Concernant les EPCI des villes moyennes, une récente étude a démontré par exemple qu'ils envisagent peu aujourd'hui d'étendre leurs responsabilités en tant que chef de file des politiques locales ou de peser sur les attributions de logement social, et que 83 % ne compteraient pas demander la délégation du contingent préfectoral. Un attentisme qui s'expliquerait à la fois par les incertitudes qui planaient sur l'acte 3 de la décentralisation (au moment où cette étude a été réalisée), mais aussi par les moyens conséquents qu'ils devraient mobiliser sur le plan financier et humain (les services habitat de ces EPCI étant dans leur grande majorité, de taille réduite. Près de 75 % se composent de moins de 3 personnes, dont 43 % de 0,2 ETP à 1 personne au maximum). Fédération des villes moyennes, « Les Villes Moyennes et l'habitat. Portraits de territoires et stratégies habitat », op.cit.

GARANTIR L'ACCÈS AUX DROITS, L'EXERCICE DE LA SOLIDARITÉ ENVERS LES PLUS FAIBLES ET L'ÉQUITÉ TERRITORIALE

Les discussions des projets de loi de décentralisation et ALUR ont été l'occasion de nombreux débats sur l'hébergement et le Droit au logement opposable entre les parlementaires (très souvent porteurs des préoccupations des collectivités locales) et le Gouvernement. Deux thèmes qui concernent de fait les publics les plus fragiles envers lesquels l'État assume des responsabilités éminentes, qu'il s'agisse de garantir l'inconditionnalité de l'accueil et la continuité de la prise en charge dans un hébergement, ou de garantir le droit à un logement décent et indépendant aux catégories prioritaires particulièrement exposées au mal-logement (telles qu'elles sont définies par la loi Dalo de 2007).

DE QUOI L'ÉTAT EST-IL LE GARANT ?

- * La lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation.
- * Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection, de la santé, de la justice...
- * Le droit au logement est garanti par l'État pour toutes les catégories prioritaires définies par la loi.
- * Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.
- * Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée.

La Fondation Abbé Pierre prend au sérieux ces principes censés apporter des garanties aux plus fragiles. Mais **dans une période d'affaiblissement de la capacité d'intervention de l'État et de montée en responsabilité des collectivités territoriales en matière de logement et d'hébergement, se pose la question de la façon dont l'effectivité de ces droits et principes peut concrètement être garantie.**

En prévoyant des possibilités de délégations de compétences importantes en faveur des futures métropoles — et plus largement de toutes les intercommunalités dotées d'un PLH exécutoire —, les processus législatifs en cours soulèvent la question des responsabilités qu'elles devront assumer et des obligations de résultats qu'elles devront souscrire, parallèlement aux moyens qu'elles se verront déléguer. Car, **pour la Fondation Abbé Pierre, il serait inconcevable que les droits qui ont été reconnus aux personnes en difficulté ces dernières années**

dans le domaine de l'hébergement ou du logement s'effritent ou se dissolvent avec le processus de décentralisation en cours. Trois débats traduisent cette tension : le premier porte sur **l'adéquation entre les responsabilités et les moyens** pour les exercer, le deuxième sur **les obligations de résultat** qui doivent être attachées aux nouvelles compétences déléguées aux intercommunalités, et le troisième sur **le rôle de l'État** qui doit être redéfini.

Le débat sur l'adéquation entre les responsabilités et les moyens pour les exercer

La première dimension du débat en cours concerne l'adéquation entre les responsabilités et les moyens disponibles pour les exercer. L'enjeu pour la Fondation Abbé Pierre est clair : pas de responsabilités sans moyens pour les exercer, pas de moyens d'intervention sans responsabilité clairement assumée et sans la garantie qu'ils concourent bien aux buts recherchés.

1 - La délégation de compétences nouvelles et de moyens d'intervention doit s'accompagner d'une prise de responsabilité clairement assumée de la part des intercommunalités. À cet égard, le débat sur l'exercice du Dalo a été emblématique d'une difficulté à envisager cette prise de responsabilités qui accompagne les compétences et moyens délégués (le flou sur le partage des responsabilités entre État et EPCI ayant également contribué à revoir à la baisse les ambitions sur le bloc insécable de compétences). Il aurait été important que l'État précise comment s'exercera le partage de la responsabilité du Dalo dans un contexte où les intercommunalités sont susceptibles de récupérer, par voie de délégation, de nombreux moyens qui concourent à sa mise en œuvre. À ce jour, l'opposabilité du droit au logement est de la responsabilité de l'État — qui peut à ce titre faire l'objet de recours individuels auprès des commissions de médiation et éventuellement de la juridiction administrative. La loi de 2007 est très claire sur ce point et les évolutions en cours dans le cadre de la décentralisation ne peuvent d'aucune manière limiter cet acquis essentiel. Aussi, la délégation éventuelle de la garantie du Dalo posera-t-elle inévitablement des questions, lors de l'élaboration des conventions de délégation, sur la définition des responsabilités en cas de défaillance des intercommunalités — et des sanctions à appliquer le cas échéant³².

2 - Par ailleurs, aucune responsabilité ne saurait être exercée de façon satisfaisante sans des moyens d'intervention réels et effectifs. C'est ainsi qu'a, heureusement, été confirmée la nécessité de ne pas dissocier l'exercice de la garantie du Dalo et la gestion du contingent préfectoral

³² Comment caractériser la carence éventuelle d'un EPCI (c'est à l'évidence moins simple que la réalisation ou non du programme triennal prévu par l'article 55 de la loi SRU) ? Quelle serait alors la possibilité concrète pour l'État de reprendre la délégation ?

qui constitue le support de sa mise en œuvre³³, au cours des débats parlementaires. Au-delà de la mobilisation du contingent préfectoral, l'ensemble des moyens nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement doit pouvoir être sollicité, qu'il s'agisse de la production d'une offre locative sociale, de la mobilisation du parc privé à des fins sociales ou encore des outils de régulation du foncier et de l'urbanisme au premier rang desquels figure évidemment le PLU intercommunal.

De fait, **la panoplie des outils d'intervention aux mains des intercommunalités pour développer le parc social, en améliorer la qualité ou en maîtriser le peuplement, s'est considérablement enrichie** : rattachement des offices Hlm à l'EPCI, signature obligatoire des conventions d'utilité sociale (CUS)³⁴ par les EPCI délégataires des aides à la pierre, délégation du contingent préfectoral (si prise de la responsabilité du Dalo), plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs de logements sociaux (qui devient obligatoire pour les EPCI avec PLH), expérimentation possible d'un système de cotation des demandes et d'un système de location choisie qui conduit au pilotage des politiques d'attribution par les EPCI, délivrance des agréments pour la vente des logements sociaux, gouvernance de la rénovation urbaine³⁵...

Parallèlement, la possibilité de réunir les outils d'intervention sur le parc privé à l'échelle de l'intercommunalité a été renforcée (gestion des aides de l'Anah, lutte contre l'habitat indigne...³⁶). **On peut toutefois regretter la faiblesse, pour ne pas dire l'absence, de mesures supplémentaires concernant la mobilisation du parc privé à des fins sociales, car il s'agit là d'un vecteur essentiel à la mise en œuvre du droit au logement dans le respect de la mixité sociale.** Et ceci alors même que la pression s'accroît au nom de cette mixité sociale, pour ne plus reloger les publics précaires ou les ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo dans les quartiers de la politique de la Ville³⁷ (alors que le rattrapage des objectifs de la loi SRU ne s'effectuera au mieux que très lentement).

³³ La dissociation de ces deux compétences a pourtant été envisagée lors de la première lecture de la loi au Sénat : la gestion du contingent préfectoral et les aides à la pierre constituaient le bloc de compétences déléguées aux EPCI sans que le Dalo n'y soit attaché.

³⁴ Pour les organismes Hlm disposant d'un patrimoine représentant plus de 20 % du parc social du territoire.

³⁵ Le projet de loi de programmation pour la Ville et Cohésion urbaine prévoit que le PNRU2 s'inscrit « dans le cadre fixé par les contrats de ville » et que ceux-ci sont conclus « à l'échelle intercommunale » avec l'EPCI et les communes.

³⁶ Aides de l'Anah, signature des conventions Anah y compris « sans travaux », possibilité pour les EPCI de devenir des acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne (article 41 du projet de loi Alur) en se voyant confier les prérogatives en matière de polices spéciales du logement des maires et du préfet ; rôle donné aux présidents d'EPCI dans les plans de sauvegarde ; observatoires des loyers en zone tendue. À côté de ces dispositions adoptées, d'autres ont suscité des réticences, comme la prise de compétence sur l'encadrement des loyers ou la taxe sur les logements vacants.

³⁷ L'exposé des motifs du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine indique ainsi qu'« il importe aujourd'hui de mettre en place une politique d'attributions et de parcours résidentiels qui reconnaisse la spécificité de ces quartiers (de la politique de la ville) ».

Ainsi, une double contrainte est en train de s'établir qu'on peut présenter schématiquement ainsi : certains pensent que l'on ne **doit** pas loger les personnes reconnues prioritaires à l'issue d'un recours Dalo dans les quartiers où il y a beaucoup de logements sociaux, alors même que l'on ne **peut** pas — faute d'offre accessible — les loger dans les quartiers où il y en a trop peu. Pour la Fondation Abbé Pierre, la résolution de cette contradiction **ne justifie en aucun cas de fermer l'accès d'une partie du parc Hlm à ceux qui en ont le plus besoin**, mais passe notamment par une plus forte mobilisation du parc privé pour répondre à ces besoins sociaux.

Enfin, **une meilleure articulation entre les PLH et les PLU** constituerait un levier important pour les EPCI qui souhaitent intervenir plus efficacement en matière de politique locale de l'habitat. Considérée par la plupart des observateurs comme la « *mère de toutes les batailles* » dans la recherche de foncier constructible (en quantité suffisante) et d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation à l'échelle des agglomérations, la compétence du PLU intercommunal a été confirmée sans difficulté pour les métropoles dans la loi adoptée par le Parlement le 19 décembre 2013. En revanche, de fortes oppositions se sont exprimées pour les autres intercommunalités dans les débats sur le projet de loi ALUR ; et le transfert du PLU au niveau des EPCI risque de rester lettre morte si une minorité de blocage très faible peut s'y opposer (comme c'est actuellement prévu dans la version votée en première lecture).

Le débat sur les obligations de résultat qui doivent être attachées aux nouvelles compétences déléguées aux intercommunalités

La deuxième dimension du débat porte sur les obligations attachées aux nouvelles compétences déléguées aux intercommunalités et à la mobilisation des moyens pour rendre effectif le droit au logement décent. Sur la délégation éventuelle de la garantie du Dalo aux EPCI, les implications sont loin d'être précisées à ce jour, comme nous l'avons évoqué précédemment. Et, plus globalement, se pose la question des obligations faites aux EPCI, pour que les compétences dont ils disposent les conduisent effectivement à mettre en place les conditions nécessaires pour mettre en œuvre le droit au logement pour tous. Ainsi, **des obligations de résultat que l'on peut qualifier d'« intermédiaires » nous semblent devoir être imposées aux EPCI**, qu'ils prennent ou non la délégation du Dalo.

L'obligation de résultat devrait d'abord porter sur **l'instauration d'une démarche d'observation du mal-logement à l'échelle des agglomérations**. Partant du constat que l'on n'agit bien que sur ce que l'on connaît bien, il apparaît en effet indispensable que **les observatoires des PLH intègrent une dimension consacrée au mal-logement dans ses différentes formes et manifestations territoriales**. Cette dimension

pourtant essentielle est généralement absente. D'où l'idée d'imposer la création d'un « observatoire du mal-logement » sur le territoire de l'EPCI, avec une obligation d'actualisation régulière des données et de débat public périodique. Une telle démarche existe parfois, mais elle est portée par le secteur associatif. « L'Observatoire citoyen 92 », qui a pour objectif de rendre accessible des données sur la situation du mal-logement pour chaque commune des Hauts-de-Seine et de dresser un état de la situation pour l'ensemble du département³⁸, en est un exemple. Une même démarche est conduite dans l'Isère, à l'initiative de l'association Un Toit Pour Tous, qui analyse chaque année les différentes composantes du mal-logement dans le département³⁹. Parfois, le projet est conduit à l'initiative d'une collectivité territoriale, comme c'est le cas à l'échelle du Grand-Clermont où l'observatoire de l'habitat créé dans le cadre du Scot produit une analyse de même nature tous les deux ans⁴⁰. De telles démarches permettent de mettre en évidence les différentes composantes de la demande sociale de logement, en référence aux diverses dimensions du mal-logement.

Une autre obligation de résultat intermédiaire, au vu des constats précédents, **doit porter sur la mobilisation du parc privé** et venir en quelque sorte compléter celle qui concerne la construction de logements sociaux. Elle est fondée sur la nécessité de concilier droit au logement et mixité sociale, et elle doit conduire à donner aux communes les mêmes capacités d'accueil, indépendamment de leur taux de logements sociaux. Dans une démarche similaire à celle qui a été mise en œuvre pour favoriser la production de logements sociaux (avec la fixation d'un taux de 20 % puis de 25 % de logements sociaux dans les communes les plus urbanisées), une part du parc privé en rotation pourrait ainsi être captée annuellement pour répondre aux besoins des ménages les plus fragiles. Dans les zones tendues, il conviendrait *a minima* que les plans départementaux déterminent un objectif quantitatif de captation du parc privé par bassin d'habitat, réparti entre les communes, en tenant compte des logements sociaux manquants, et mis en œuvre par les intercommunalités.

Repenser le rôle de l'État

Si le nouvel acte de la décentralisation impose de réfléchir aux nouvelles responsabilités et obligations des collectivités locales, il faut aussi revenir sur **le rôle de l'État qui, de fait, est profondément bouleversé par le nouveau contexte qui se dessine**. Les nouvelles dispositions législatives appellent son propre repositionnement et celui de ses services déconcentrés (sans que cela n'ait d'ailleurs été explicité).

³⁸ L'Observatoire permet d'alimenter des groupes locaux de citoyens qui souhaitent analyser l'ampleur de la crise du logement dans leur commune.

³⁹ Les rapports sont disponibles sur le site Internet de l'association.

⁴⁰ Le rapport 2013 sur « La demande sociale de logement à l'échelle du Grand Clermont » a été présenté le 18 décembre 2013. Il est disponible auprès de l'Agence d'urbanisme du Grand Clermont.

Sachant que l'évolution de son rôle se traite aujourd'hui, parallèlement, dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP), au risque de faire surgir des contradictions essentielles comme, par exemple, la volonté affichée de mobiliser des moyens accrus avec des effectifs de plus en plus réduits. Les propos développés dans ce chapitre nous conduisent donc à insister sur trois dimensions majeures (mais non exclusives) du rôle de l'État pour la période qui s'ouvre.

L'État doit être porteur des objectifs de solidarité et veiller à ce qu'ils soient inscrits dans les documents programmatiques élaborés au niveau local : dans ceux auxquels il participe, évidemment (PDALPD), mais surtout dans ceux qui orientent l'action locale en matière de logement et d'hébergement, notamment dans les PLH dont le rôle est renforcé. Ce qui suppose de l'État qu'il soit en capacité de forger localement les arguments qui fondent sa position.

L'État doit aussi être garant de la bonne mise en œuvre des obligations de résultat évoquées précédemment : qu'il s'agisse des obligations qui existent déjà (25 % de logements sociaux dans les communes qui n'atteignent pas ce taux, financement des aires d'accueil pour les Gens du voyage), de celles dont la délégation se dessine (la garantie du Dalo ou de l'accueil inconditionnel) ou de celles qu'il conviendrait d'instaurer (observation du mal-logement, captation du parc privé par exemple). Il faudra, d'autant plus, renforcer ce rôle que de nombreuses communes s'affranchissent aujourd'hui de leurs obligations légales.

L'État doit enfin être garant de l'équité territoriale et de la solidarité entre territoires, ce qui suppose de renforcer les outils de péréquation financière et de donner la possibilité aux EPCI de disposer des ressources financières nécessaires pour adapter leurs interventions aux contextes locaux les plus tendus. La question des moyens (financiers et humains) sera cruciale dans la mise en œuvre de ces objectifs et les territoires hors agglomération ne devront pas être oubliés.

Autant de questions en suspens, autant d'évolutions complexes à faire intégrer, mais autant d'enjeux dont l'impact est au final déterminant pour une meilleure prise en compte de la situation des mal-logés dans notre pays.