

Mars 2012

CAHIER D'ACTEURS



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

**Contribution
de l'Union Sociale
pour l'Habitat**

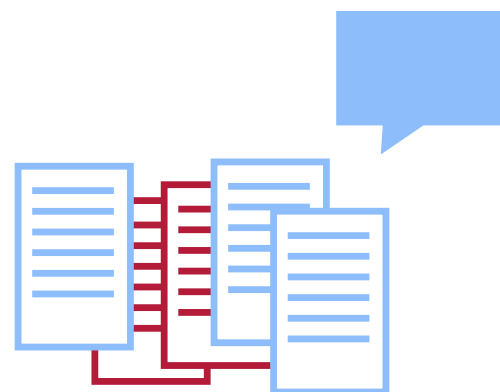
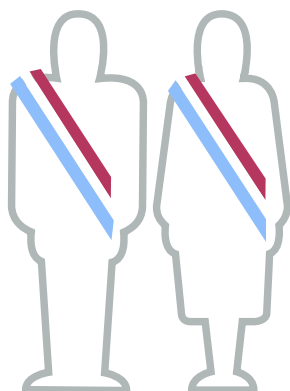
LE CAHIER D'ACTEURS DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Le Mouvement Hlm souhaite mettre en lumière les enjeux et pistes de travail qui favoriseraient une meilleure efficacité des politiques de l'habitat, en s'appuyant sur ses travaux, sur l'expérience et les attentes des organismes Hlm, mais également sur les analyses et propositions des **Etats Généraux du Logement**, qui rassemblent 34 organisations nationales représentant la diversité des acteurs publics et privés du logement.

Pour une gouvernance renouvelée des politiques de l'habitat

Bien que l'Etat ait la compétence principale en matière de logement, les collectivités locales interviennent fortement dans les politiques de l'habitat. Elles sont interpellées par la situation économique qui exige des réponses en matière de logement abordable, pour aider les ménages fragilisés, soutenir l'activité et l'emploi, favoriser le développement durable de leur territoire.

Pour relever ce défi, la gouvernance des politiques de l'habitat est un levier essentiel pour mobiliser l'ensemble des acteurs et optimiser les ressources publiques et privées. Or on observe une stratification, voire des contradictions, dans cette gouvernance aux dépens de l'efficacité et de la compréhension par les citoyens des politiques menées.



Il est ainsi essentiel que le nouvel Acte de la décentralisation permette de clarifier le rôle des acteurs, tout en garantissant la mobilisation de tous.

Les constats

La politique du logement se nourrit de multiples compétences : urbanisme, politiques foncières, politiques sociales, aménagement du territoire... Si aucune loi n'a mis en cause la compétence de l'Etat, **la mise en œuvre de la politique du logement est désormais partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales (ou leurs groupements).**

L'Etat définit la politique du logement et apporte directement (subventions, aides à la personne) ou indirectement (dépenses fiscales) près de 40 milliards d'euros au logement privé ou social.

Les intercommunalités ont une compétence « équilibre social de l'habitat ». Depuis 2004, elles peuvent, comme les départements, obtenir par délégation la gestion des aides à la pierre.

La Commune a des responsabilités importantes dans le domaine de l'urbanisme, de la production et de l'attribution des logements sociaux, de la rénovation urbaine...

Le Département intervient dans le logement de catégories spécifiques (personnes âgées, jeunes travailleurs), ou de façon plus large en zone rurale. Le Fonds de solidarité logement lui a été transféré depuis 2004.

Enfin, **la Région** intervient en lien avec ses compétences principales : logement des jeunes, politique foncière, rénovation énergétique, mais dans des proportions très inégales selon les régions.

Cette conjugaison d'interventions est un atout majeur, tant le logement social est nécessaire à tous les territoires et ne peut se développer sans l'effort de tous. Mais **elle reste à organiser** : le rôle des acteurs locaux est trop imprécis et celui de l'Etat s'est brouillé.

Les enjeux

La territorialisation de la politique de l'habitat doit être fortement encouragée et s'appuyer sur de nouvelles responsabilités et compétences confiées aux collectivités territoriales qui le souhaitent.

Cette territorialisation constitue en effet la seule véritable possibilité de :

- **développer des réponses adaptées** à l'extrême diversité des situations territoriales ;
- **réguler efficacement les marchés du logement** par une action locale sur l'ensemble des segments (public/privé, locatif/accession, production neuve/parc existant) ;
- **construire des cohérences fortes entre politiques sectorielles** (logement, urbanisme, déplacements, développement économique, politiques sociales...).

L'égalité territoriale et l'accès de tous à un logement décent et abordable doit être mieux assurée, dans un contexte de diversité des territoires et de mobilité croissante des personnes. L'adaptation des réponses doit s'accompagner d'incitations à la **coopération inter-territoriale** et de mécanismes réduisant les inégalités (article 55 de la loi SRU, péréquation entre territoires...).

L'Île-de-France doit faire l'objet de dispositions adaptées à la complexité de son territoire et à la nature de ses enjeux en matière d'habitat. Il en est de même pour **les territoires ultramarins** qui, en matière de logement, connaissent des difficultés qui leur sont propres.

La nouvelle gouvernance doit **garantir aux opérateurs un cadre d'intervention clair, efficient et pérenne**. Elle doit faciliter la mobilisation de tous les moyens publics et privés en fédérant les acteurs concernés : Etat, collectivités, opérateurs, partenaires sociaux, Caisse des dépôts, associations et habitants... Elle doit **amplifier les dynamiques en cours dans de nombreux territoires**.

Inciter tous les acteurs à faire converger leurs choix individuels et leurs actions dans le cadre d'une vision développée en commun appelle le **développement de la démocratie locale en matière d'habitat**, à l'image d'expériences telles que



DR OPH des Landes

les Etats Généraux du Logement en régions ou des réseaux régionaux des acteurs de l'habitat conduites ces dernières années.

Les pistes de travail proposées par l'USH

L'amélioration de la gouvernance des politiques locales de l'habitat pourrait reposer sur :

- **l'élaboration de dispositions immédiates et significatives** permettant aux collectivités qui y sont prêtes d'exercer de nouvelles responsabilités et compétences dans ce domaine, en disposant des moyens nécessaires
- **la reconnaissance de l'hétérogénéité** des situations, des organisations possibles pour mieux gouverner les politiques locales de l'habitat et des cheminements possibles pour y parvenir.

Ceci suppose de reconnaître à la fois le **droit à l'expérimentation, la diversité des solutions et l'adaptation du calendrier** du changement au degré de préparation des acteurs.

- L'objectif central de la loi devrait être de **promouvoir et organiser l'émergence**, au plan local, d'une collectivité chef de file des politiques de l'habitat.

Ce chef de file, sans exclure l'intervention d'autres collectivités, assurerait un rôle reconnu par la loi de leadership auprès des acteurs de l'habitat, dans un cadre participatif. Il devrait disposer de compétences élargies et de nouvelles responsabilités :

- **Des responsabilités étendues** à l'ensemble du champ de l'habitat : parc public/parc privé ; hébergement/locatif/accesion ; production neuve/réhabilitation/rénovation urbaine...
- **Un pouvoir de décision** en matière d'affectation des aides directes (aides à la pierre, aides de l'ANAH), un droit de regard sur les aides fiscales (le futur « Duflo » notamment) et la co-signature de toutes les conventions impactant la politique locale de l'habitat (PRU, PNRQAD, ACSE, conventions d'utilité sociale entre l'Etat et les bailleurs sociaux...) ;
- **Un pouvoir d'adaptation** des paramètres en matière de production ou de gestion des logements aidés. Un rôle d'harmonisation des critères d'obtention des aides aux opérations venant des différents financeurs dont l'hétérogénéité entraîne un renchérissement de la production (éco-conditionnalités, diverses prescriptions...).

La compétence en matière de documents d'urbanisme devrait être exercée par le chef de file intercommunal (PLH, PLUi, observation et action foncière, lutte contre la rétention foncière, servitudes de mixité sociale...).

- Ces nouvelles responsabilités devraient être exercées sur la base du **volontariat** et dans le cadre d'un **contrat-cadre territorial pluriannuel** liant le chef de file et l'Etat et les engageant mutuellement, y compris financièrement

Il s'agit d'aller plus loin que la délégation des aides à la pierre et de prévoir des **délégations entre collectivités** par conventions entre celles-ci.

- **Le chef de file des politiques locales de l'habitat ne sera vraisemblablement pas le même dans tous les territoires**

Dans les territoires urbains, les métropoles, communautés urbaines ou d'agglomération seront conduites à assumer cette fonction centrale. Dans d'autres territoires, le département pourra être amené à jouer ce rôle. Enfin, dans certains territoires, la Région peut être conduite à jouer un rôle important dans ce domaine.

- **Assurer la coordination, la régulation et l'évaluation des politiques de l'habitat sur l'ensemble du territoire régional**

Cette mise en cohérence doit viser **l'égal accès au logement** dans une logique d'aménagement durable du territoire et de couverture territoriale de la réponse aux besoins en logement. Elle nécessite de pouvoir **adapter les zonages nationaux**, à enveloppes budgétaires données, aux réalités de chacun des territoires au sein de la région.

Cela appelle la **rénovation profonde du Comité régional de l'habitat**, pour en faire une véritable conférence régionale du logement, appuyée sur un **dispositif partagé d'observation et d'évaluation**, impliquant l'Etat, les collectivités chefs de file habitat, la Région et les acteurs de l'habitat, dont le Mouvement Hlm.

- **Réaffirmer et recentrer le rôle de l'Etat stratège**, acteur du temps long et garant de la solidarité nationale et de l'égalité des territoires



Village le long du fleuve de Garonne
© Shutterstock, Xavier Marchant

L'Etat doit définir les objectifs généraux d'une politique du logement, en donner le cadre juridique, organiser les outils financiers et se doter d'un budget à la mesure des ambitions. Il doit porter une vision de l'aménagement du territoire.

L'Etat ne doit pas intervenir quotidiennement dans la mise en œuvre mais s'appuyer sur les capacités des acteurs locaux dans un cadre contractuel, et favoriser la mise en œuvre des politiques par les chefs de file et les acteurs de l'habitat. Cela n'exclut pas un pouvoir de sanction ou de substitution en cas de manquement ou d'incapacité des acteurs locaux.

L'acte III de la décentralisation doit donc porter une **vision de la place de l'Etat** et notamment **de l'Etat déconcentré**, qui doit disposer de compétences stratégiques, et des moyens humains et financiers d'une approche négociée de la politique de l'habitat.

- **L'Ile-de-France doit faire l'objet de dispositions spécifiques adaptées à sa situation**

La volonté de maintenir cette région dans le droit commun pour les politiques de l'habitat – alors que d'autres choix ont été faits pour les transports – pénalise à la fois cette région et le reste du territoire. Tous les grands textes sur le logement cherchent en effet plus ou moins explicitement à régler les difficultés et les besoins hors normes de cette région, et enserment les autres territoires dans des contraintes excessives, sans réussir à traiter l'exception que constitue l'agglomération parisienne.

Dans ce cadre, **le Mouvement Hlm francilien a exprimé ses attentes** visant à :

- un renforcement de la cohérence et du chaînage du droit de l'urbanisme, de l'habitat et du logement ;
- une meilleure cohérence de la programmation financière du logement ;
- une régulation des politiques d'accès au logement et des attributions.

Le mouvement HLM dans la décentralisation

Le Mouvement Hlm inscrira pleinement son action dans le nouveau cadre qui sera défini. Il adaptera son organisation aux nouvelles responsabilités données aux territoires, et mettra ses savoir-faire au service de la réussite de ce vaste chantier.

Dans le cadre de ces évolutions, il est prêt **dans un premier temps** à s'engager sur :

- la généralisation des dispositifs locaux de connaissance partagée de l'offre et des besoins en logement
- la mise en place de processus partagés pour définir les objectifs de production, d'amélioration et d'accroissement éventuel de l'offre disponible, afin d'affirmer la dimension territoriale de chacun des plans stratégiques du patrimoine des organismes
- la mise à disposition de sa connaissance des marchés et des besoins en logement.

Il souhaite être associé en amont des politiques locales de l'urbanisme et de l'habitat dont il est l'un des opérateurs principaux.

Contact

L'Union sociale pour l'habitat

Dominique Dujols

Conseillère spéciale pour les relations institutionnelles

L'Union sociale pour l'habitat

14, rue Lord Byron - 75384 Paris Cedex 08

01.40.75.68.31

dominique.dujols@union-habitat.org

L'Union sociale pour l'habitat représente, en France métropolitaine et dans les territoires d'outre-mer, quelque 760 organismes Hlm à travers ses cinq fédérations (la Fédération des Offices publics de l'habitat, les Entreprises sociales pour l'habitat, la Fédération nationale des Sociétés coopératives d'Hlm, l'Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété et la Fédération nationale des Associations régionales d'organismes d'habitat social).

Pour en savoir plus : www.union-habitat.org