

MARCHES ET POLITIQUES DU LOGEMENT EN FRANCE

LES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION

Pr. Jean-Claude Driant
C.R.E.T.E.I.L.¹
Institut d'Urbanisme de Paris
Université Paris 12

Osaka/Paris – Avril 2007

Sommaire

1. La composition du parc de logements et les symptômes de la crise	2
2. Les grands enjeux des politiques du logement en France	13
3. Un processus décentralisateur incomplet et inachevé	20
4. Conclusion.....	33

La présent article vise à présenter les principales tendances actuelles des politiques du logement en France en partant du constat que, dans un contexte de crise qui frappe une partie des ménages, l'essentiel des enjeux des politiques est aujourd'hui local.

Ce postulat étant posé, l'une des principales questions est celle du niveau politique de décision et de gestion des politiques locales de l'habitat ; il s'agit donc de monter comment se pose, en France, la question de la décentralisation des politiques de l'habitat, en partant des particularités d'une structure politico-administrative du territoire très spécifique.

Afin d'exposer les enjeux de la décentralisation des politiques de l'habitat, l'article est composé de trois parties.

- La première décrit brièvement le contexte général auquel s'appliquent les politiques du logement en France et la crise qui s'y développe ;
- La deuxième présente les principaux enjeux de ces politiques aujourd'hui,
- La troisième expose les conditions dans lesquelles une certaine décentralisation de ces politiques est aujourd'hui à l'œuvre en France.

¹ Centre de recherche sur l'espace, les transports, l'environnement et les institutions locales

1. LA COMPOSITION DU PARC DE LOGEMENTS ET LES SYMPTOMES DE LA CRISE

Après avoir présenté les grandes lignes de la composition du parc de logements en France en précisant quelles sont les particularités des trois principaux secteurs de ce parc, nous exposerons les principales composantes de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la crise du logement dans notre pays, dans un contexte qui est pourtant marqué par une grande euphorie des marchés immobiliers.

a. LA COMPOSITION DU PARC DE LOGEMENTS

i. Un parc diversifié

Si on se réfère à la structure des statuts d'occupation, la composition du parc de logements en France illustre une situation médiane en comparaison avec les autres pays d'Europe. Moins ancrée dans la monoculture de la propriété comme dans les pays du Sud (Espagne, Italie, Portugal, Grèce), mais aussi avec un parc locatif moins développé que dans certains pays du Nord (Suède, Allemagne, Danemark, Pays-Bas). Cette non-spécialisation de l'offre de logements correspond à une diversité de statuts que l'on peut juger favorable à l'expression des choix résidentiels les plus variés aux divers moments de la vie et en fonction des ressources dont on dispose.

Tableau 1 : statut d'occupation des logements en France en 2002 (%)

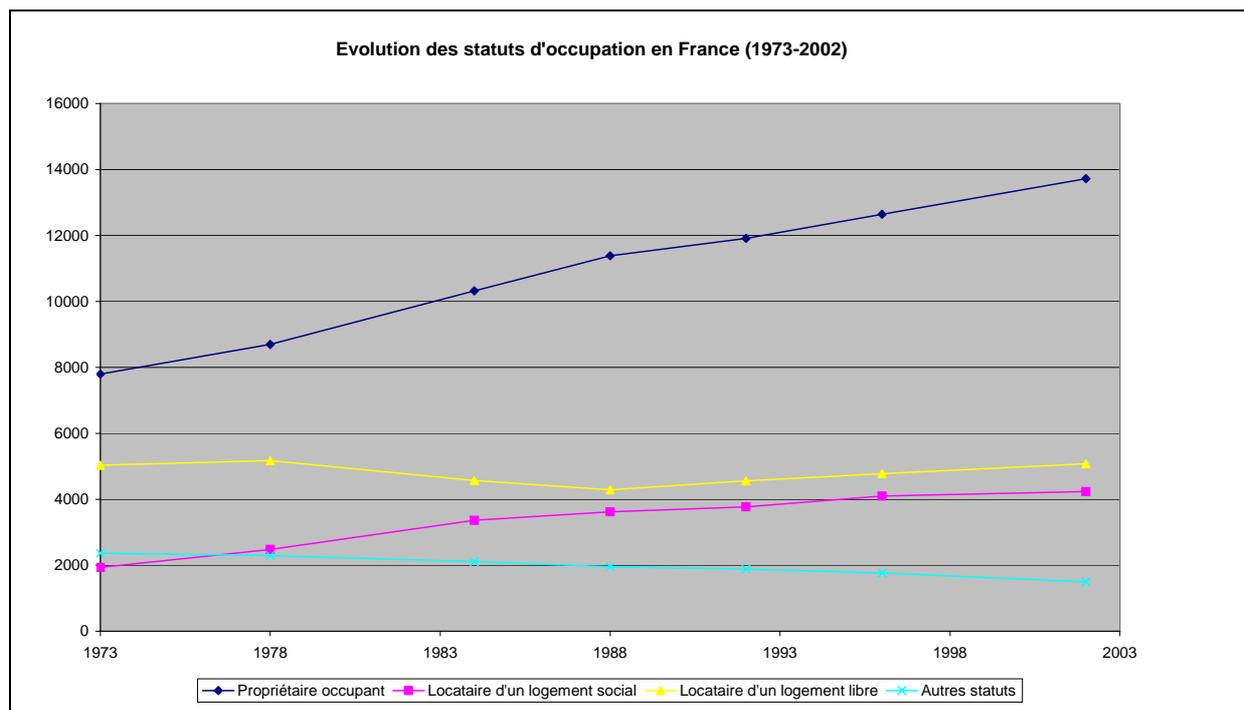
	%
Propriétaire occupant	56,0%
Locataire d'un logement social	17,3%
Locataire d'un logement libre	20,7%
Autres statuts	6,0%
Total	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

La structure actuelle du parc de logements, principalement composée de trois statuts, est le résultat d'une évolution de long terme qui a vu, au cours des trente dernières années :

- Une croissance continue de la propriété occupante, notamment sous l'effet de politiques de l'Etat qui sont, sur ce plan, d'une assez grande constance,
- Une relative stagnation quantitative du secteur locatif privé qui compte à peu près autant de logements en 2002 qu'en 1973 (autour de cinq millions, ce qui était déjà le cas en 1953) ce qui reflète une perte significative en termes relatifs (29% du parc en 1973, 21% aujourd'hui),
- Un doublement du nombre de logements sociaux (deux millions en 1973, plus de 4 millions aujourd'hui), malgré un certain ralentissement de l'accroissement de ce parc au cours des quinze dernières années.

Ces évolutions peuvent être interprétées en décrivant plus finement les contours de chacun des trois statuts d'occupation, ce qui permettra aussi de tirer quelques réflexions prospectives sur leur devenir.



Source : INSEE – Enquêtes logement 1973, 1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 2002

ii. La propriété occupante

L'accroissement de la propriété du logement est sans doute le phénomène majeur de l'évolution du système du logement en France depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Dès la fin des années 1960, les propriétaires sont devenus plus nombreux que les locataires. Les politiques d'aides à l'accèsion à la propriété ont joué un grand rôle dans cette évolution, mais il est intéressant d'observer que, contrairement ce qu'il s'est produit dans certains pays d'Europe, il ne s'est jamais agi d'une politique univoque et que la promotion de la propriété a toujours été accompagnée d'une poursuite de la production de logements sociaux et souvent de mécanismes incitatifs pour que le secteur locatif privé ne disparaisse pas.

L'accroissement de la propriété est donc toujours resté un objectif parmi d'autres en prenant soin de préserver une diversité de statuts. De ce fait, il est communément considéré en France que l'accès à la propriété correspond à un moment de la vie marqué par la stabilité familiale et professionnelle et la volonté de s'ancrer dans une situation résidentielle durable. Ce lien entre propriété et stabilité résidentielle correspond aussi aux particularités du système bancaire français, marqué jusqu'à aujourd'hui par une grande rigidité face à la question de l'endettement, rendant difficile la revente de logement dont le remboursement n'est pas achevé. Le récent allongement généralisé des prêts immobiliers (durée moyenne de 12 ans en 1989, 19,7 ans aujourd'hui, la plupart des banques proposent aujourd'hui des prêts sur 35 ans²) aux particuliers devrait entraîner un assouplissement du système qui favorisera la mobilité des biens et des personnes.

De fait, le statut de propriétaire est fortement majoritaire parmi les familles avec des enfants (62% des couples avec des enfants sont propriétaires, contre 42% des personnes vivant seules) ; il croît aussi de façon continue avec l'âge des chefs de ménages :

18% de propriétaires entre 25 et 29 ans,

² Source : FNAIM

42% entre 35 et 39 ans,
 63% entre 45 et 49 ans,
 70% entre 55 et 59 ans,
 76% entre 65 et 69 ans.

La propriété est aussi souvent associée à un cadre de vie et des situations urbaines particulières. La maison individuelle en est l'illustration emblématique : alors que 57% des ménages vivant en France habitent dans une maison individuelle, c'est le cas de 81% de ceux qui sont propriétaires ; par ailleurs, 80% des maisons individuelles sont occupées par un propriétaire. De ce fait, le statut de propriétaire est plus répandu dans les petites villes, les communes périurbaines et les secteurs ruraux. Effectivement, seuls 16% des propriétaires habitent dans les villes-centres des agglomérations de plus de 50 000 habitants, alors que c'est le cas de 36% des locataires. Bien qu'il corresponde à des choix de cadres de vie, ce tropisme périurbain des propriétaires contribue à l'étalement de la ville et suscite des inquiétudes sur lesquelles nous reviendrons.

iii. Le secteur locatif libre

Dans les marchés du logement en France, le secteur locatif libre est, en quelque sorte, l'antithèse de la propriété : il s'adresse majoritairement à des ménages jeunes (58% des moins de 25 ans, 16% de 45-49 ans, 9% des 65-69 ans), à des personnes vivant seules et des couples sans enfants (60% des locataires du secteur libre vivent seuls ou en couple sans enfants), vivant en appartement (70%) et en ville.

En France, le secteur locatif privé donne lieu à une législation particulière qui vise à protéger les locataires face au risque de perte de son logement. Les contrats de location sont signés au minimum pour trois ans et le propriétaire est tenu de les renouveler, sauf dans des cas particuliers prévus par la loi. Les loyers sont fixés librement, mais leur évolution est réglementée sans toutefois que la contrainte soit trop forte pour le propriétaire. Ce statut juridique a donné lieu à des débats très vifs au cours des années 1980, mais la solution actuelle est stabilisée et satisfait à peu près aussi bien les propriétaires que les locataires.

Le parc locatif privé est presque exclusivement détenu par des particuliers. Il reste environ 300 000 logements locatifs appartenant à des investisseurs institutionnels (compagnies d'assurances notamment), mais ceux-ci vendent rapidement ce qu'il leur reste. On observe peu d'investissement étranger dans ce secteur ces dernières années en France. La grande majorité des propriétaires-bailleurs sont de petits propriétaires qui possèdent un ou deux logements destinés à la location. C'est donc un secteur extrêmement fragmenté sur lequel les politiques ont très peu de prise.

C'est aussi un secteur très fragile car soumis aux variations de la conjoncture et notamment aux évolutions des rendements locatifs comparés au rendement des investissements financiers. La période actuelle, marquée par la forte hausse des prix de vente, a fait baisser le rendement immédiat de l'investissement locatif et aurait probablement fait chuter fortement l'investissement des particuliers dans ce secteur si l'Etat n'avait pas mis en place des mécanismes fiscaux extrêmement attractifs tout au long des années 1990 et 2000 qui ont entraîné une grande vigueur de l'investissement.

Par ailleurs, la persistance de quelques centaines de milliers de logements très inconfortables ou insalubres, notamment dans les quartiers de la périphérie immédiate des grandes villes,

inquiète particulièrement les pouvoirs publics et donne lieu, depuis la fin des années 1990, à un renouveau de la lutte contre ce qu'il est convenu d'appeler « l'habitat indigne », qui touche spécialement le secteur locatif privé.

iv. Le secteur locatif social

Le secteur locatif social français est l'un des plus abondants d'Europe. Même si son histoire commence à la fin du 19^{ème} siècle, il a, pour l'essentiel, été construit au cours des années 1960 et 1970. Sa production a ralenti de façon importante à partir de 1975 après que l'Etat ait considéré que le très lourd déficit de logements du pays avait été résorbé et au moment où l'économie mondiale imposait de fortes réductions de la dépense publique. La production de logements sociaux ne s'est cependant pas arrêtée, mais ses modalités ont été considérablement transformées.

Ce parc reste très marqué, notamment en termes d'image, par ses modes de production et les formes urbaines des années 1960 et 1970 et les quartiers produits à ces époques donnent lieu, depuis les années 1980, à d'importants programmes de ré-investissement. Dans un premier temps ce réinvestissement s'est fait dans le cadre d'opérations d'amélioration des immeubles, en particulier pour les rendre moins coûteux en énergie car ils avaient été construits avec des normes techniques antérieures aux chocs pétroliers de la deuxième partie des années 1970. A partir des années 1990, ces interventions techniques sur les immeubles ont été complétées par un fort investissement dans le champ du développement social et économique afin d'aider les populations de ces quartiers stigmatisés à mieux s'insérer dans la société. Depuis le début des années 2000, l'action sur ces quartiers est redevenue principalement une action urbaine, avec d'ambitieux programmes de restructuration entrepris dans le cadre de la politique de rénovation urbaine. Nous y reviendrons.

Les logements sociaux construits depuis les années 1980 ont des caractéristiques radicalement différentes de celles de leurs prédécesseurs. La fin de la politique des grands ensemble et de fortes incitations financières de l'Etat ont conduit les constructeurs de logements sociaux à favoriser un haut niveau de qualité (souvent supérieur à celui de la production privée) et à privilégier la production de petits immeubles de 20 à 40 logements intégrés dans le tissu urbain. Cet effort, qui a eu la vertu de ne plus rendre aussi visible le logement social n'est cependant pas parvenu à transformer l'image toujours négative qu'il a dans l'opinion publique et souvent dans l'esprit des élus communaux.

En France, les logements sociaux sont construits et gérés par des organismes autonomes, au nombre d'environ 600, qui sont soit de statut public, soit de statut privé, ils se définissent tous comme des organismes d'habitation à loyers modérés (HLM). Sur ce critère, le parc de logements sociaux se répartit à peu près en deux secteurs de taille identique de deux millions de logements chacun. Les règles de financement, de loyers et de conditions d'accès à ces logements sont identiques, quel que soit le statut de l'organisme. Les organismes de droit public sont contrôlés par des collectivités locales : communes, intercommunalités ou départements ; ils sont leur outil territorialisé de production et de gestion de logements sociaux. Les organismes d'HLM privés sont généralement issus de grandes entreprises (industrie automobile, la Poste, les chemins de fer...) ou de groupements d'entreprises qui se sont doté de moyens de contribuer ainsi au logement de leurs salariés. Certains sont aussi issus de grands établissements financiers. Malgré la réglementation identique, ces deux catégories d'organisme développent des pratiques différenciées :

- Principalement déterminées par les politiques et les territoires pour les organismes de droit public,
- Plus soumises aux impératifs économiques pour les autres.

La réglementation du logement social en France est fondée sur l'existence de plafonds de ressources et de loyers réglementés.

- Les plafonds de ressources sont appliqués pour l'accès au logement social et non pour s'y maintenir (on ne peut pas faire sortir un ménage du parc social sur le motif que son revenu a dépassé le plafond, une fois rentré, il bénéficie du droit au maintien dans les lieux). Ces plafonds, qui s'appliquent à tout le territoire, ciblent une large gamme de ménages, puisque 66% des ménages français remplissent ces conditions. Le parc social n'est donc pas ciblé spécifiquement sur les ménages pauvres. Dans la pratique, la priorité donnée aux situations d'urgence conduit à ce que le revenu moyen des nouveaux entrants est nettement inférieur aux plafonds réglementaires.
- Les loyers sont également plafonnés selon une réglementation nationale qui différencie peu selon les marchés locaux. C'est ainsi que les loyers de logements sociaux de Paris (entre le tiers et la moitié des loyers du marché) ne sont que légèrement supérieurs (environ 20%) à ceux de certaines villes de provinces en crise sociale et démographique où les prix du secteur privé peuvent être inférieurs à ceux des HLM. Le montant relativement élevé de ces loyers est compensé, pour les ménages à bas revenu, par les aides à la personne.

L'occupation du parc social a tendu à se paupériser ces quinze dernières années, surtout dans les immeubles situés dans les quartiers les plus difficiles. C'est l'effet de mécanismes de filtrage qui ont vu partir les ménages à revenus moyens qui ont pu accéder à la propriété, alors que restaient les plus pauvres dont les marges de choix sont restreintes. En revanche, dans les immeubles plus récents et mieux situés, les rentes de situation dont bénéficient les locataires (même lorsque leurs revenus ont dépassé les plafonds) produisent une très faible mobilité qui rend ces immeubles très difficiles d'accès pour les demandeurs. Nous y reviendrons car c'est l'un des principaux symptômes de la crise du logement que l'on connaît en France depuis le début des années 2000.

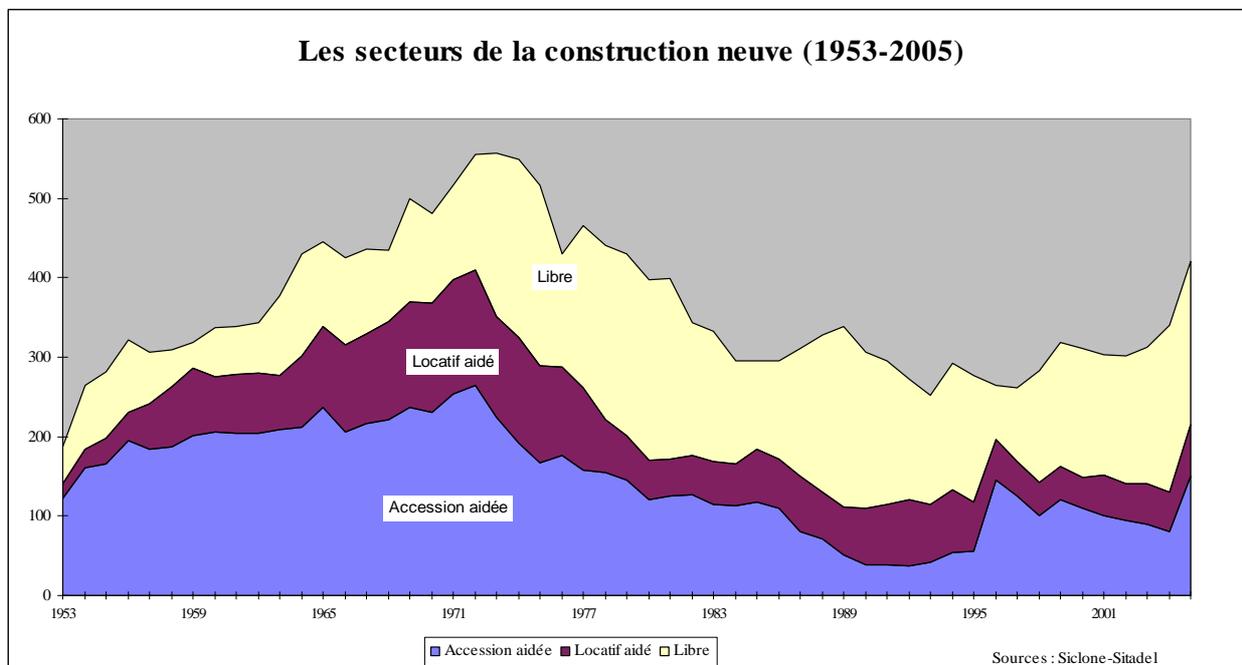
b. LES SYMPTOMES DE LA CRISE

On évoque une crise du logement en France depuis la moitié du 19^{ème} siècle. Cette crise a connu depuis 150 ans des contours et des modalités extrêmement différentes. Telle qu'on la décrit aujourd'hui, elle se manifeste, dans un contexte d'euphorie des marchés immobiliers, par le creusement des écarts entre les ménages qui ont les moyens de choisir leur logement et ceux qui ne l'ont pas.

i. Les mirages de la reprise de la construction neuve

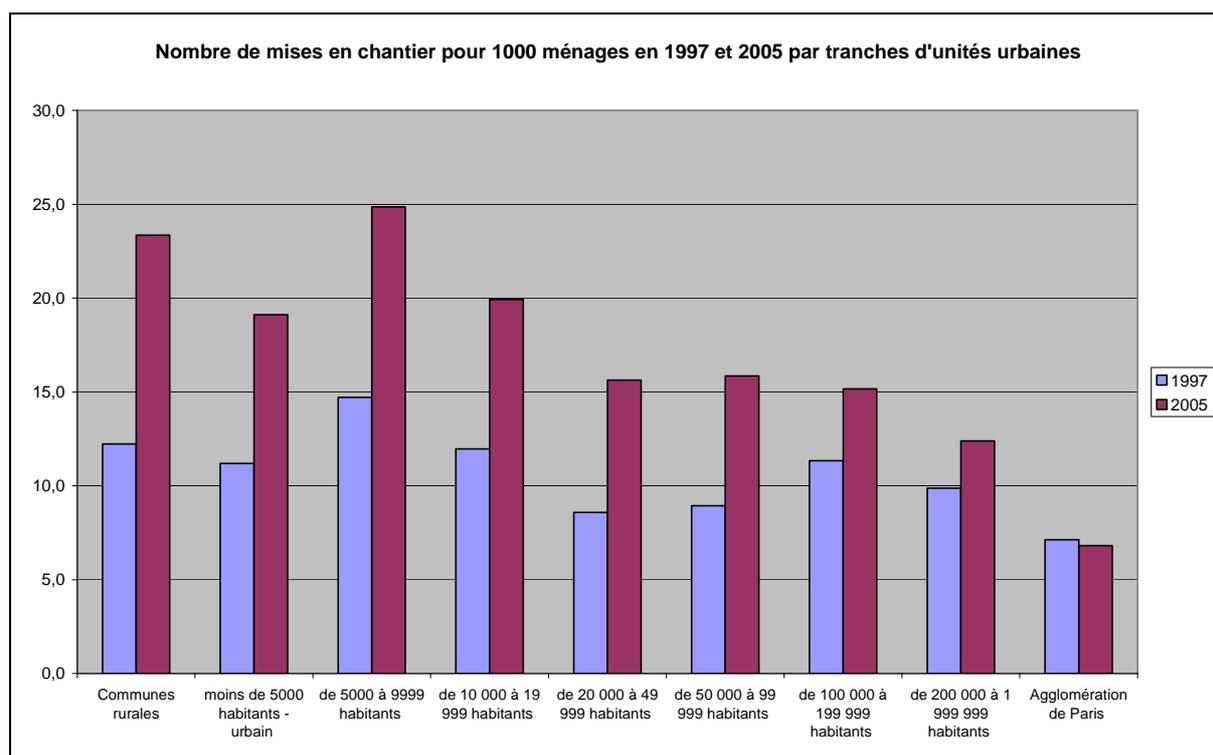
C'est au cours de la première moitié des années 1970 que l'on a construit le plus de logements neufs en France, avec un sommet à plus de 560 000 unités en 1974. Après une forte décroissance, le niveau de la production s'est trouvé à peu près stabilisé au cours des années 1980 et 1990 aux alentours de 300 000 logements neufs par an, ce qui correspondait à peu près aux résultats des projections démographiques produites par l'institut national de la statistique qui considéraient alors qu'il était nécessaire de produire 300 000 logements par an pour accompagner l'accroissement du nombre de ménages et renouveler le parc de logements anciens.

Les symptômes de crise du logement qui sont apparus au cours de la deuxième moitié des années 1990 ont conduit l'Etat à relancer la production en augmentant la construction de logements sociaux et surtout en favorisant l'investissement privé tant en accession à la propriété qu'en locatif. Il en a résulté une nette relance de la construction neuve, avec un nouveau pic atteint en 2005 et 2006 à des niveaux supérieurs à 400 000 logements neufs.



Cet accroissement de la production est trompeur car, conduit principalement par des mécanismes marchands, il s'est souvent orienté vers la production de maisons individuelles dans des communes rurales périurbaines ou de l'investissement locatif dans les villes petites et moyennes où les prix de vente des logements neufs sont suffisamment modérés pour permettre une rentabilité locative acceptable.

C'est ainsi qu'au cours de la période de reprise de la construction neuve (entre 1997 et 2005), le nombre de logements mis en chantier pour 1000 ménages en Ile-de-France est resté à peu près stable autour de 7, alors que pour les communes rurales, il est passé de 12 à 23 et dans les petites villes de 5000 à 10000 habitants, de 15 à 25. La région Ile-de-France est celle où la construction neuve est la plus faible au regard de sa population totale au cours des dix dernières années et la relance nationale récente n'a pas inversé la tendance (on passe de 3,1 à 3,2 logements neufs pour 1000 habitants en Ile-de-France entre 1997 et 2005, alors qu'au niveau national, on passe de 4,2 à 6,5).



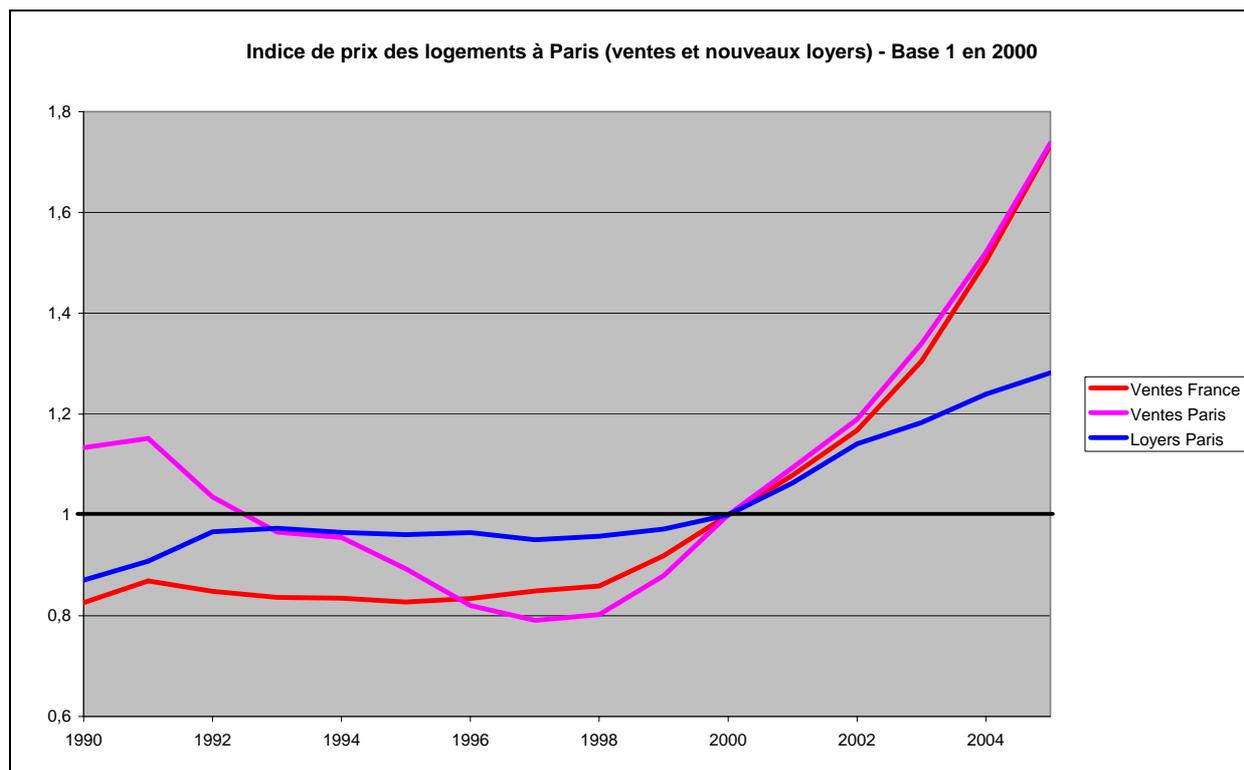
Source : Sitadel et recensement de la population 1999

ii. La hausse généralisée des prix dans un contexte immobilier très favorable, mais avec une baisse des rendements locatifs

Comme à peu près partout dans le monde, le marché immobilier français a connu, depuis la fin des années 1990, une phase d'euphorie. Le nombre de ventes de logements existants n'a pas cessé de croître, passant de 580 000 unités en 1997 à près de 800 000 aujourd'hui. Dans le même temps, le marché a connu de très fortes hausses de prix. C'est ainsi qu'à Paris, l'indice des prix immobiliers sur une base 100 en 2000 atteint déjà près de 1,8, malgré un net ralentissement de la hausse au cours de l'année 2006, laissant présager une stabilisation du marché à un niveau élevé rendu possible par la solvabilisation des ménages qu'apportent des taux d'intérêt à un niveau très bas et l'allongement de la durée des prêts.

Dans de telles conditions, les ménages propriétaires de leur logement se trouvent dans une situation très favorable s'ils veulent en changer. Ils peuvent réaliser de fortes plus-values et acheter à un prix élevé, mais avec un apport conséquent et des conditions de crédit très avantageuses.

Les loyers ont également connu une pente ascendante après une période de stabilité au cours des années 1990. Cependant, la solvabilité des locataires n'étant pas dopée par une hausse des revenus comparable à ce qu'apporte l'amélioration des conditions de crédit, la hausse a été beaucoup plus modérée que celle des valeurs de vente. Il en résulte une baisse de la rentabilité immédiate de l'investissement locatif et une perte d'attractivité pour cet investissement, au moins dans les villes les plus chères.



Source : FNAIM (prix de vente) Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne OLAP (loyers)

Ce frein à l'investissement locatif dans les villes chères produit à son tour des tensions sur l'offre locative, une baisse de la mobilité et donc des difficultés pour les nouveaux candidats à la location.

En résumé, la crise du logement que nous connaissons se manifeste principalement par l'accroissement du clivage entre les propriétaires et les locataires. C'est particulièrement sensible dans le logement social.

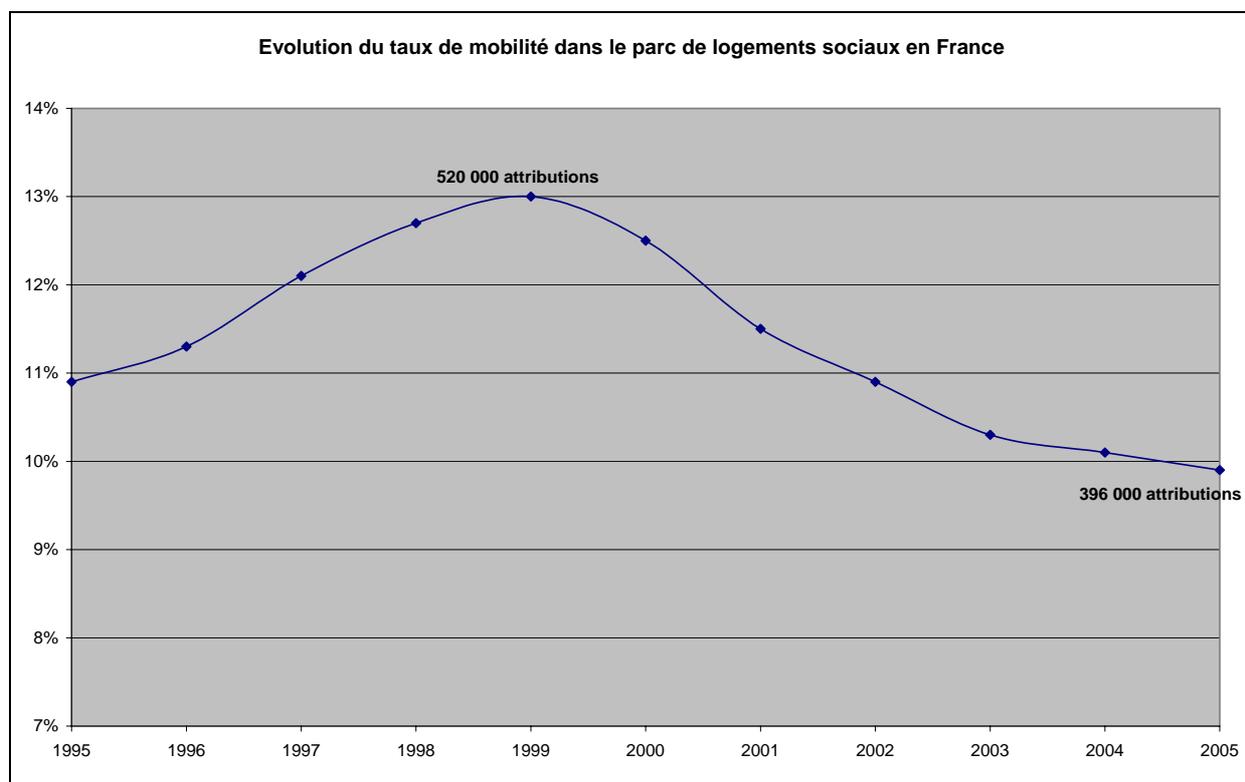
iii. La chute de la mobilité dans le parc social

Avec quatre millions de logements locatifs sociaux, l'essentiel de l'offre disponible pour l'entrée de nouveaux ménages dans ce parc est produit par la mobilité de ceux qui le quittent ou qui adaptent leur logement à leurs besoins. C'est pourquoi le taux de mobilité dans le logement social est un indicateur très important pour comprendre la tension du marché. Un point de mobilité est égal à 40 000 possibilités d'attributions, c'est-à-dire l'équivalent des deux tiers de la production annuelle de logements sociaux neufs.

Or, cette mobilité a connu d'importantes inflexions au cours des dix dernières années :

- D'abord une forte hausse entre 1995 et 1999 dans un contexte de reprise de la croissance économique avec une baisse du chômage, une relance de l'accession sociale à la propriété, des prix immobiliers relativement modérés et une amélioration des conditions de crédit. Entre 1995 et 1999, la mobilité dans le parc social a gagné deux points, pour atteindre le taux record de 13%, c'est-à-dire 520 000 attributions.
- Ensuite une baisse continue jusqu'à descendre au-dessous de la barre des 10% en 2005, soit une chute à 396 000 attributions.

En six ans, sous le seul effet de la baisse de la mobilité, le parc social a perdu une capacité d'accueil de 124 000 ménages, alors que la demande déclarée totale est de l'ordre de 1,2 millions d'unité, soit une perte de 10%.



Source : Enquête annuelle sur le parc locatif social

iv. La poursuite des mécanismes ségrégatifs (le cas de l'Ile-de-France)

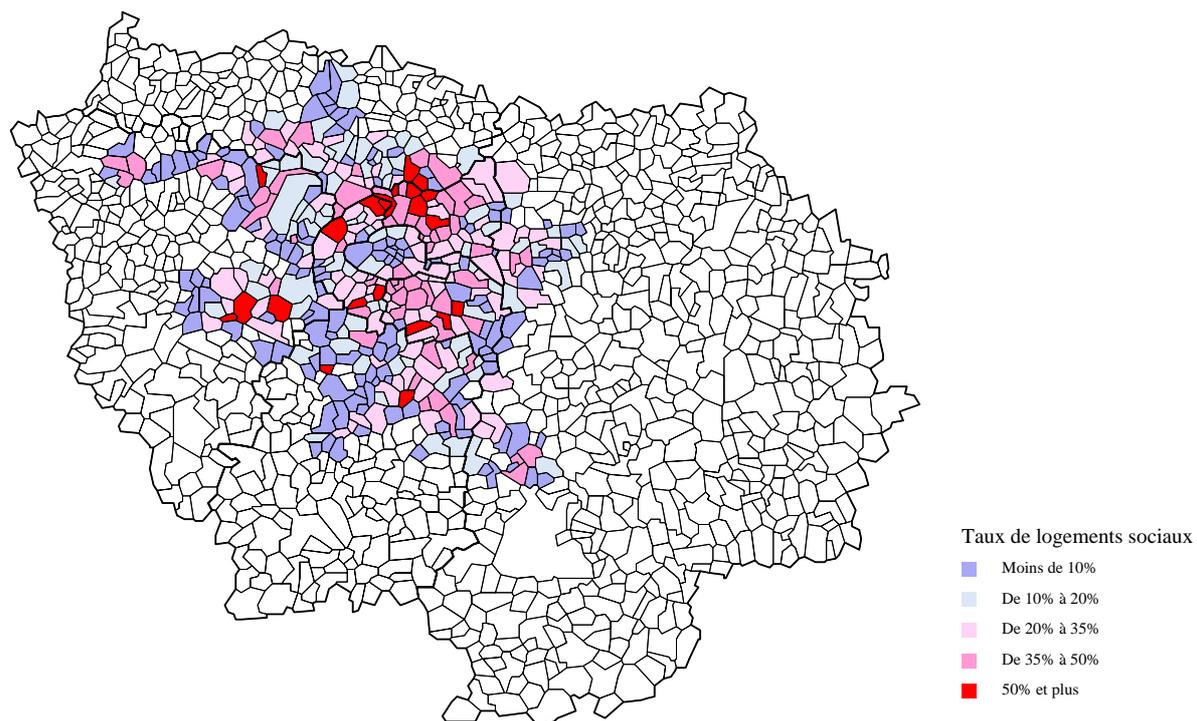
La co-existence d'une situation de crise du logement avec l'euphorie des marchés immobiliers produit donc un accroissement de l'écart entre les ménages disposant des atouts leur permettant de choisir leur logement de ceux qui ne les ont pas. C'est notamment une différenciation entre les propriétaires et les locataires.

Cette différenciation est inscrite dans l'espace comme l'illustre le cas de l'agglomération de Paris.

La présence de logements locatifs sociaux est très inégale dans l'agglomération. On observe notamment de fortes surreprésentations dans les communes du nord-est, alors que dans le sud et une bonne partie de l'ouest, le taux de logements sociaux est inférieur à 20%, malgré l'obligation inscrite dans la loi et sur laquelle nous reviendrons.

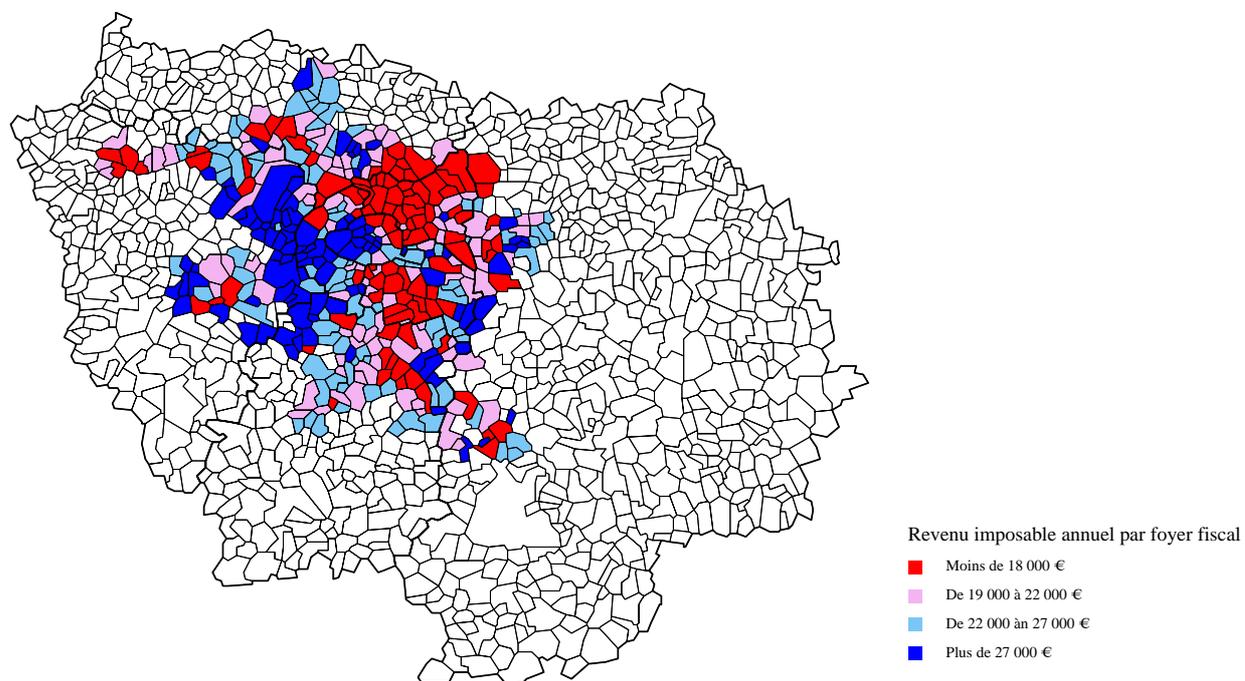
Cette présence inégale du logement social se reflète de façon très nette dans la répartition des ménages en fonction de leur niveau de revenu, laquelle met en relief un fort contraste entre l'ouest et l'est de l'agglomération parisienne. Cette ségrégation s'est accentuée au cours des années récentes, puisque c'est dans les communes à revenus élevés que ceux-ci ont le plus augmenté, alors qu'ils ont tendu à baisser dans les communes où le revenu moyen des ménages est le plus bas.

Taux de logements sociaux dans les communes de l'agglomération de Paris

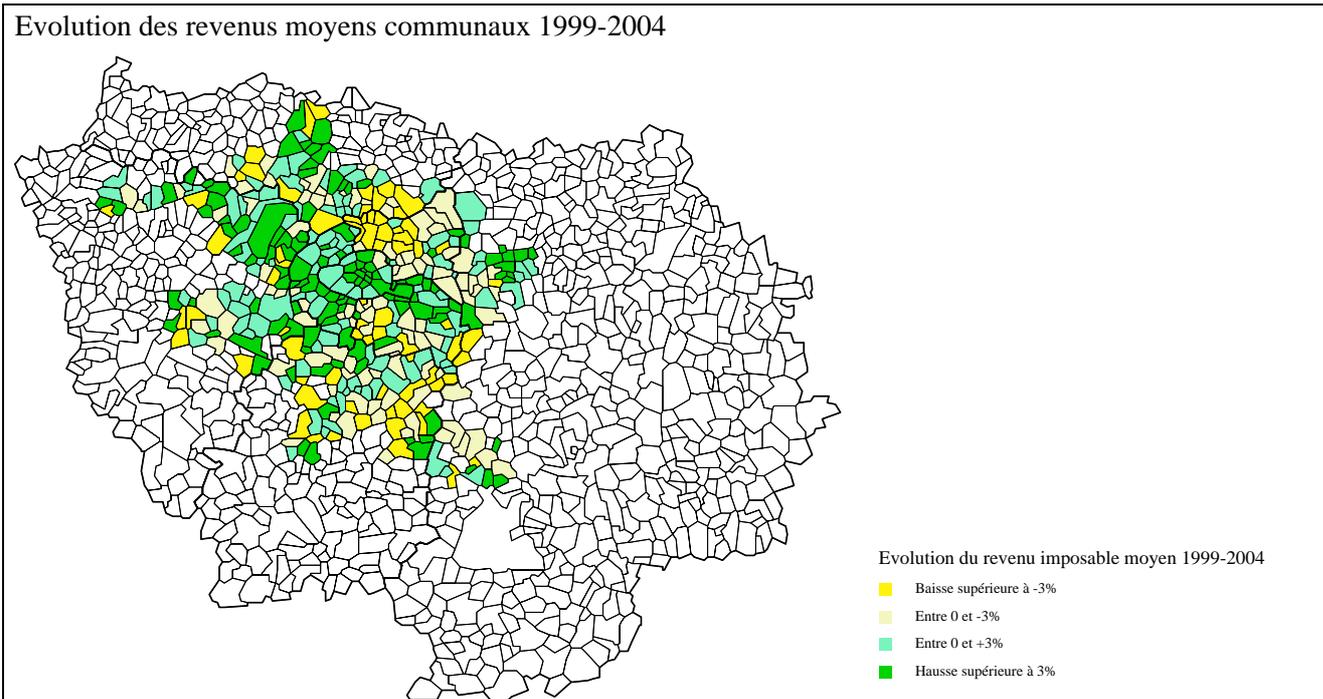


Source : recensement de la population (1999)

Revenu moyen 2004 des foyers fiscaux dans les communes de l'agglomération de Paris



Source : Direction générale des impôts – revenus fiscaux 2004



Source : Direction générale des impôts – revenus fiscaux 1999 et 2004

2. LES GRANDS ENJEUX DES POLITIQUES DU LOGEMENT EN FRANCE

Les politiques du logement en France répondent à trois grandes catégories d'enjeux :

- Des enjeux économiques et industriels
- Des enjeux sociaux, autour de la notion de besoins en logement
- Des enjeux urbains qui dépassent la stricte question du logement.

Nous présenterons rapidement le premier pour nous arrêter plus longuement sur les deux suivants.

a. LES ENJEUX ECONOMIQUES DES POLITIQUES DU LOGEMENT

La dimension économique des politiques du logement en France repose sur le constat du caractère stratégique du secteur du bâtiment et de la construction. En effet, ce secteur est fortement pourvoyeur d'emplois : 1,2 millions d'actifs en 2005, travaillant dans un peu plus de 300 000 entreprises, dont 280 000 petites entreprises relevant de l'artisanat et apporte d'importantes ressources fiscales.

Mais cette structure dans laquelle la petite entreprise domine (il y a aussi quelques très grandes entreprises présentes sur les marchés internationaux) crée une certaine fragilité de ce secteur qui suscite la prudence des pouvoirs publics qui le soutiennent par diverses mesures visant à canaliser une partie des dépenses des ménages vers des opérations générant du chiffre d'affaire pour le secteur.

C'est ainsi, par exemple, que jusqu'en 2005, les prêts aidés à l'accession à la propriété n'étaient octroyés que pour l'achat de logements neufs ou nécessitant d'importants travaux de rénovation. Par ailleurs, depuis 1999, le gouvernement français a obtenu de l'Union européenne que celle-ci l'autorise à pratiquer un taux de TVA de 5,5% (au lieu de 19,6% qui est le taux normal) pour la plupart des travaux que les propriétaires font dans leur logement.

Cette dernière mesure vise en fait deux objectifs complémentaires :

- Celui de pousser les ménages à faire faire leurs travaux par des professionnels plutôt que de les faire eux-mêmes,
- Celui de limiter les pratiques de fraude fiscale et de travail au noir qui restaient très répandues chez certains artisans du secteur.

Ces politiques économiques et industrielles du logement relèvent exclusivement d'un pilotage macro-économique au niveau national et sont principalement le fait du ministère de l'Economie et des Finances.

b. LES ENJEUX SOCIAUX DES POLITIQUES DU LOGEMENT

Les enjeux sociaux des politiques du logement correspondent à ce qui est le plus couramment considéré comme tel. Les politiques correspondantes ont pour objectif de faire en sorte que tout le monde soit logé et logé dans de bonnes conditions. Ce sont donc des politiques sectorielles, mises en œuvre au niveau national par le ministère chargé du Logement. Elles mobilisent trois grandes catégories d'outils :

- Celui de la production de logements (le volet principalement quantitatif)

- Celui de l'amélioration du parc existant (le volet principalement qualitatif)
- Celui de la solvabilisation des ménages pour aider ceux qui en ont besoin à acquérir ou à louer le logement dont ils ont besoin.

Pour les deux premières on parle d'aide à la pierre ; pour la troisième, d'aide à la personne.

Contrairement aux enjeux économiques dont nous venons de parler, ces politiques ne peuvent pas être exclusivement pilotée au niveau national puisque les besoins sont avant tout des besoins locaux ; elles se construisent donc à l'intersection de grandes décisions nationales (cadre juridique, mécanismes d'aide, priorités de l'Etat, etc.) avec des politiques locales qui se nouent en partenariat entre les représentants locaux de l'Etat et les collectivités territoriales. L'une des difficultés majeures de ces partenariats locaux est l'identification de la collectivité territoriale la plus pertinente pour prendre en mains ces politiques. Nous y reviendrons dans la troisième partie en montrant que le développement de l'intercommunalité a modifié le cadre général de formulation des politiques locales de l'habitat.

En France, ces enjeux sociaux autour de la question de la satisfaction des besoins en logement se déclinent en deux grandes catégories de politiques nationales et locales :

- Celle qui concerne la satisfaction des besoins de tous les ménages et pour laquelle on parle généralement en termes de parcours résidentiels.
- Celle qui est particulièrement ciblée sur les ménages les plus défavorisés.

i. Favoriser les parcours résidentiels

Il s'agit ici de développer des politiques du logement qui permettent à tous de trouver à se loger à tout moment de la vie dans les meilleures conditions possibles, qui correspondent à la fois aux besoins objectifs du ménage (par exemple en termes de taille adaptée à la composition familiale et de niveau de confort du logement) et à ses aspirations (par exemple en rendant possible le choix du statut d'occupation et de la localisation).

Pour parvenir à cela, il est nécessaire que l'offre de logements soit suffisamment abondante, de bonne qualité technique, diversifiée et abordable.

En termes de politique nationale, cela renvoie aux politiques d'aide à la pierre et à la personne qui soutiennent la production, favorisent l'amélioration des logements les plus anciens et aident les ménages aux revenus modestes. Dans ces domaines, les grands choix qui caractérisent historiquement les politiques françaises sont :

- La diversité des statuts d'occupation (l'Etat favorise aussi bien l'investissement locatif privé que l'accession à la propriété et le développement du parc social),
- L'existence d'un parc locatif social assez abondant et théoriquement ouvert à une large proportion de la population.

Dans ce cadre général, la mise en œuvre locale fera en sorte que les différents volets des politiques du logement rendent possible le libre choix des ménages, là où les simples mécanismes de marché font surgir des obstacles. Cet enjeu suppose l'élaboration de diagnostics locaux qui repèrent et analysent les dysfonctionnements produits par le marché et débouchent sur des programmes d'action. C'est le principe des programmes locaux de l'habitat (PLH) qui se généralisent désormais à l'échelle intercommunale et sur lesquels nous reviendrons.

Les mots-clés de ces politiques sont donc la notion de parcours résidentiel et celle de fluidité du marché. En rendant possible pour chacun, à tout moment de la vie, une adaptation efficace des conditions de logement, on favorise les mobilités résidentielles qui elles-mêmes libèrent une offre de logement qui contribue à la satisfaction d'autres besoins.

ii. La question du logement des plus pauvres

Au cours des années 1980, période de croissance du chômage et des mécanismes d'exclusion sociale en France, a émergé le constat que les politiques classiques d'accompagnement du marché, fondées sur les parcours résidentiels de l'ensemble des ménages, ne permettaient pas de satisfaire vraiment tous les besoins et laissaient de côté les personnes les plus pauvres ou celles qui pour des raisons diverses (handicap, difficultés familiales graves, exclusion sociale...) se trouvaient lourdement et durablement exclues du logement (ou du logement de qualité).

C'est à partir de ce constat qu'a émergé dès le début des années 1990 un champ de politiques spécifiques ciblées sur les ménages en difficulté. Le logement locatif social est évidemment l'un des principaux outils de ces politiques, mais il n'est pas le seul et ne s'y consacre pas totalement puisque sa cible sociale reste plus large que celle de la pauvreté.

A côté de cette politique traditionnelle s'est donc développé un ensemble de mesures et de pratiques qui comprennent conjointement :

- De nouveaux mécanismes d'aides financières pour ceux qui ne parviennent pas à payer le coût d'accès à un logement autonome (dépôts de garantie, frais d'agence...), suscitent la méfiance d'un propriétaire (fonds de garantie en cas d'impayé de loyer) ou ne parviennent plus à payer le loyer du logement qu'ils occupent (mécanismes de décalage de la dette, prêts et subvention pour la rembourser...). Contrairement aux aides à la personne qui sont un droit ouvert à tous ceux qui correspondent aux critères énoncés par la loi, ces aides donnent lieu à l'examen local et individualisé de la situation du demandeur ; elles sont regroupées au sein des Fonds de solidarité logement (FSL) gérés par les départements.
- La création d'une offre de logements ou d'hébergement temporaire spécifiquement destinée à ces personnes en difficulté. Ce type d'offre spécifique est lui-même très diversifié, allant de simples logements HLM à loyer plus bas que ceux du droit commun à des formules d'hébergement d'urgence dans des centres spécialisés.
- La montée d'un nouveau type d'acteurs des politiques du logement, venant du monde associatif, généralement de culture caritative ou militante, auxquels les pouvoirs publics confient la mission de prendre en charge les publics ciblés par ces politiques spécifiques.

Les départements et l'Etat sont les principaux responsables de ces politiques qui tendent à se développer de façon relativement autonome par rapport aux autres volets des politiques du logement et rejoignent plutôt d'autres domaines d'intervention publique autour des politiques sociales (allocations diverses, revenu minimum, politiques d'insertion) qui impliquent peu les acteurs habituels des politiques du logement. Ce sont ces acteurs qui seront en première ligne au cours des prochaines années pour mettre en œuvre, avec les organismes d'HLM, le « droit au logement » renforcé par la loi du 5 mars 2007 qui introduit l'idée d'« opposabilité » qui permettra dès 2008 à une personne mal logée ou sans domicile de faire condamner l'Etat à de fortes pénalités financières si sa demande de logement n'a pas obtenu satisfaction dans un délai raisonnable.

c. LES ENJEUX URBAINS DES POLITIQUES DU LOGEMENT

Par cette expression « d'enjeux urbains » des politiques du logement, nous désignerons les différentes politiques publiques qui utilisent les moyens propres à la question du logement (notamment les politiques de production et le logement social) pour atteindre des objectifs qui dépassent la simple question du logement. Ce champ des politiques pour lesquelles on parle d'ailleurs plutôt de « politiques de l'habitat », s'est fortement développé au cours des quinze dernières années en France. On peut le résumer en trois rubriques principales :

- La question de la maîtrise de l'urbanisation
- Celle des politiques de renouvellement urbain
- Celle de l'objectif de mixité sociale.

i. Politiques de l'habitat et maîtrise de l'urbanisation. Le débat sur la densité

La diffusion de l'accession à la propriété chez les ménages à revenus moyens à partir des années 1970 et l'aspiration des français pour le cadre de vie de la maison individuelle ont alimenté, depuis trente ans, une dynamique de périurbanisation que la montée des préoccupations environnementales remet en question depuis le début des années 1990.

En effet, le développement de la maison individuelle périurbaine est fortement consommateur d'espaces ruraux, génère une grande quantité de déplacements en automobile et un besoin croissant en infrastructures capables de les accueillir. Les coûts environnementaux de cette dynamique sont de plus en plus souvent dénoncés dans le cadre des politiques formulées en termes de développement durable. On peut aussi souligner les coûts directs induits pour les ménages par le fort accroissement de leur consommation automobile.

Ce processus de périurbanisation n'est pas étranger aux politiques du logement, dans la mesure où, en favorisant l'accession à la propriété dans des logements neufs, elles ne s'y sont pas toujours opposées, bien au contraire. Aujourd'hui, l'ouverture des aides à l'accession à l'acquisition de logements anciens sans y faire de travaux semble avoir supprimé cette ambiguïté sans pour autant freiner le mouvement. Cependant, depuis la loi « Solidarité et renouvellement urbains » de décembre 2000, les politiques urbaines convergent vers l'objectif sans cesse rappelé de mieux maîtriser l'urbanisation en favorisant la construction de la ville sur la ville et la densification des tissus existants. La plupart des « schémas directeurs » et « schémas de cohérence territoriale » qui doivent tracer les grandes lignes stratégiques de développement des territoires à moyen terme prennent cette question comme enjeu majeur en se donnant pour objectif de mieux contrôler l'urbanisation périphérique et de favoriser une construction attractive et de qualité en milieu dense.

C'est, par exemple, l'une des orientations prioritaires du nouveau schéma directeur de la région Ile-de-France, mais celle-ci donne lieu à des débats animés qui opposent :

- les tenants d'une acception libérale selon laquelle il faut en premier lieu respecter les aspirations des ménages qui sont supposés rejeter l'habitat collectif et la ville dense,
- aux portes paroles du développement durable qui manifestent une forte inquiétude pour l'avenir.

Ce débat est encore largement encombré par le rejet d'une densité souvent plus imaginaire que réelle (on constate souvent que le refus de la densité est surtout le rejet de la forme urbaine des grands ensembles des années 1960 et 1970) et une difficulté récurrente à imaginer

des formules d'habitat moins coûteuses en foncier et en déplacements automobiles que la maison individuelle isolée, tout en préservant au maximum les qualités d'habitation qu'en attendent les ménages.

Constamment rappelés par les politiques et la plupart des techniciens du développement urbain et de l'habitat, ces impératifs de lutte contre l'étalement urbain se heurtent cependant fortement aux marchés fonciers et immobiliers et à la relative inefficacité des outils dont disposent les pouvoirs publics pour enrayer la dynamique périurbaine. En effet, dans la plupart des cas les territoires les plus concernés sont extérieurs aux périmètres intercommunaux qui élaborent et mettent en œuvre les politiques de l'habitat. De plus, alors que l'outil essentiel de ces politiques est la réglementation du sol et sa capacité à limiter la constructibilité, les plans locaux d'urbanisme (PLU) restent le plus souvent entre les mains des communes qui ne sont pas toujours les institutions qui trouvent le plus d'intérêt à freiner leur urbanisation.

La désindustrialisation des périphéries immédiates des grandes villes fournit cependant quelques opportunités de développer de nouvelles grandes opérations d'urbanismes d'initiative publique à proximité des centres urbains et d'y produire une offre de logements neufs attractifs. La plupart des grandes villes du pays sont concernées par ce type d'opérations qui tendent à réhabiliter l'urbain dans des formes nouvelles : le quartier de Gerland à Lyon, le projet des Deux Rives à Bordeaux, Euralille à Lille, Seine Rive Gauche, Plaine Saint Denis, le quartier des Batignolles, dans l'agglomération parisienne, en sont quelques exemples récents.

ii. De la « politique de la ville » au « renouvellement urbain », puis à la « rénovation urbaine »

Dès la fin des années 1970 sont apparus en France les premiers signes d'une dégradation de la situation sociale dans la plupart des grands ensembles d'habitat HLM produits au cours des deux décennies précédentes. Ces difficultés sont apparues au grand jour lorsque la crise économique et la montée du chômage ont le plus durement frappé les populations vivant dans ces quartiers, alors que leurs premières générations d'occupants avaient déjà pu quitter les lieux, souvent en profitant des aides publiques à l'accession à la propriété.

Les premières politiques visant à traiter ces situations sont apparues à cette époque, mais ont d'abord pris la forme d'actions sur le bâti des immeubles lors de vastes programmes nationaux d'amélioration du parc social. Ces programmes, qui ont fini en une vingtaine d'années par toucher pratiquement tous les immeubles construits jusqu'au milieu des années 1970, ont notamment permis de les adapter au nouveau contexte énergétique issu des chocs pétroliers de 1973 et 1979. Cependant, ces politiques d'amélioration du bâti ne pouvaient à elles seules résoudre les difficultés sociales croissantes des habitants de ces banlieues. C'est pour aller plus loin et travailler autrement qu'est lancée la « politique de la ville » au début des années 1980. Cette politique, dont les dispositifs n'ont pas cessé d'évoluer au cours des 25 dernières années, vise à engager dans les quartiers en difficulté un ensemble d'actions sociales, économiques et techniques visant à les placer dans des dynamiques de développement évitant leur transformation progressive en ghettos de pauvreté et de violence.

Avec l'achèvement des grands programmes d'amélioration du parc social au milieu des années 1990, l'action dans les quartiers soumis à la politique de la ville s'est progressivement concentrée sur les domaines de l'économique et du social, laissant l'intervention sur le bâti à un nombre limité de « grands projets urbains » lancés en 1991.

Un nouveau tournant est pris cependant à la fin des années 1990 avec la relance de l'action sur le bâti des grands ensembles dans le cadre de la politique de « renouvellement urbain » lancée en 1998 et qui, pour la première fois, propose d'envisager dans un nombre important de quartiers des opérations lourdes de restructuration urbaine comprenant des démolitions d'immeubles jugés obsolètes car ne donnant plus lieu à une demande ou constituant un obstacle à des projets urbains qui visent souvent à mieux ouvrir ces quartiers sur le reste de la ville.

A partir de 2003, cette politique est encore renforcée et prend la nom de « programme national de rénovation urbaine » avec pour ambition de traiter 146 quartiers prioritaires et un peu plus de 230 autres, en démolissant et en remplaçant 250 000 logements sociaux, et en réhabilitant 400 000 autres entre 2004 et 2011.

L'enjeu de ce programme est double : il s'agit à la fois de diversifier l'habitat dans ces quartiers pour éviter les concentrations de pauvreté et de « banaliser » des formes urbaines rejetées par la majorité de la population en ouvrant les quartiers sur la ville et en restructurant l'espace publics. Cette politique, qui est aujourd'hui lancée et commence à marquer les premiers quartiers de sa mise en œuvre, est très centralisée puisqu'elle est confiée à une agence d'Etat, l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) qui distribue les crédits sur la base de projets élaborés par les communes. Elle se heurte parfois aux politiques mises en place par les intercommunalités.

iii. Les enjeux de la mixité sociale

En voulant éviter la formation de quartiers ghettos, la politique de rénovation urbaine contribue à l'objectif de mixité sociale qui est assigné aux politiques de l'habitat en France depuis le début des années 1990. En effet, l'un des principaux postulats des politiques françaises visant à la cohésion sociale est de considérer que cette cohésion ne peut s'obtenir que si les différentes catégories sociales vivent effectivement ensemble.

Ce postulat, qui dérive du modèle républicain d'intégration qui suppose la cohabitation de tous, quelles que soient les origines sociales et culturelles, dans un ensemble dont les règles principales sont communes (unicité de la langue, laïcité de l'Etat et de l'éducation nationale, etc.), trouve une traduction opérationnelle dans les politiques de l'habitat.

En effet, la plupart des analyses qui pointent les mécanismes de ségrégation sociale en France partent du constat de fortes dynamiques de séparation des catégories sociales dans l'espace sous l'effet du marché du logement. Ces dynamiques sont particulièrement sensibles dans les grandes villes et dans la région parisienne.

Pour aller à l'encontre de ces processus ségrégatifs liés au marché du logement, les politiques de l'habitat ont pour mission de favoriser la plus grande diversité possible de l'offre de logements. Ceci passe par deux volets complémentaires :

- D'une part la diffusion du logement locatif social dans les communes qui en ont peu,
- D'autre part la diversification de l'offre de logements dans les quartiers où le logement social est abondant.

Le premier de ces volets se manifeste par l'obligation, depuis 1991, pour toutes les communes urbaines, de disposer au minimum de 20% de logements locatifs sociaux. Cette mesure,

renforcée depuis une loi de décembre 2000, est mise en œuvre par la programmation pluriannuelle de la construction des logements manquants dans les communes concernées. Dans l'attente du rattrapage, ces communes paient une contribution financière qui doit être utilisée pour financer ces opérations. Lorsque les communes concernées sont incluses dans une intercommunalité compétente en matière de logement, c'est à cette intercommunalité de programmer le rattrapage dans leur programme local de l'habitat (PLH). Lorsque les communes concernées résistent à leur obligation, l'Etat peut les forcer à les mettre en œuvre en augmentant fortement la contribution financière et en acquérant directement les terrains nécessaires aux constructions. Ces mesures ont été abondamment débattues en France ces dernières années, mais les résistances des communes récalcitrantes tendent à reculer et le principe de diffusion du logement social fait aujourd'hui de plus en plus souvent consensus, au moins au sein de la classe politique nationale.

Le second volet des politiques de mixité sociale par le logement renvoie pour l'essentiel à la politique de rénovation urbaine déjà mentionnée. Il s'agit, dans le cadre des projets de restructuration des grands ensembles, d'implanter des opérations d'accession à la propriété ou d'immeubles locatifs à loyers libres ou intermédiaires, qui sont supposés attirer des ménages à revenus moyens dans ces quartiers rénovés. Il s'agit là d'un pari sur l'attractivité future des quartiers, qui sera sans doute difficile à gagner.

3. UN PROCESSUS DECENTRALISATEUR INCOMPLET ET INACHEVE

Aux différentes catégories d'enjeux affectés aux politiques de l'habitat en France correspond une diversité de niveaux territoriaux d'intervention. Les enjeux économiques relèvent principalement du niveau central de l'Etat et ne justifient sans doute pas de véritable déclinaison territoriale. Nous avons vu, en revanche, que les dimensions sociales et urbaines de ces politiques se déclinaient principalement au niveau local, même si tous leurs outils de mise en œuvre sont définis et gérés par l'Etat. Ces dimensions constituent le socle des politiques locales de l'habitat.

Dans ce contexte, est posée la question de la responsabilité politique qui est chargée de concevoir et de mettre en œuvre les actions qui composent les politiques locales de l'habitat. Celles-ci peuvent-elles rester entre les mains de l'Etat ou peuvent-elles être décentralisées aux collectivités territoriales ?

Dans le domaine de l'habitat en France, la question de la décentralisation est rendue particulièrement difficile par une structure administrative complexe et morcelée, mais le développement de l'intercommunalité change progressivement le contexte.

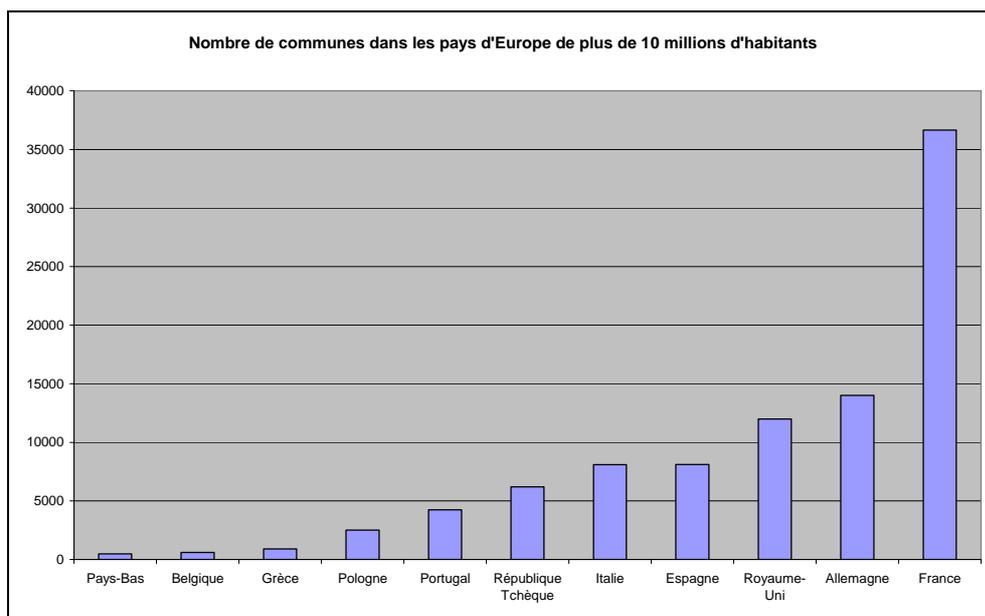
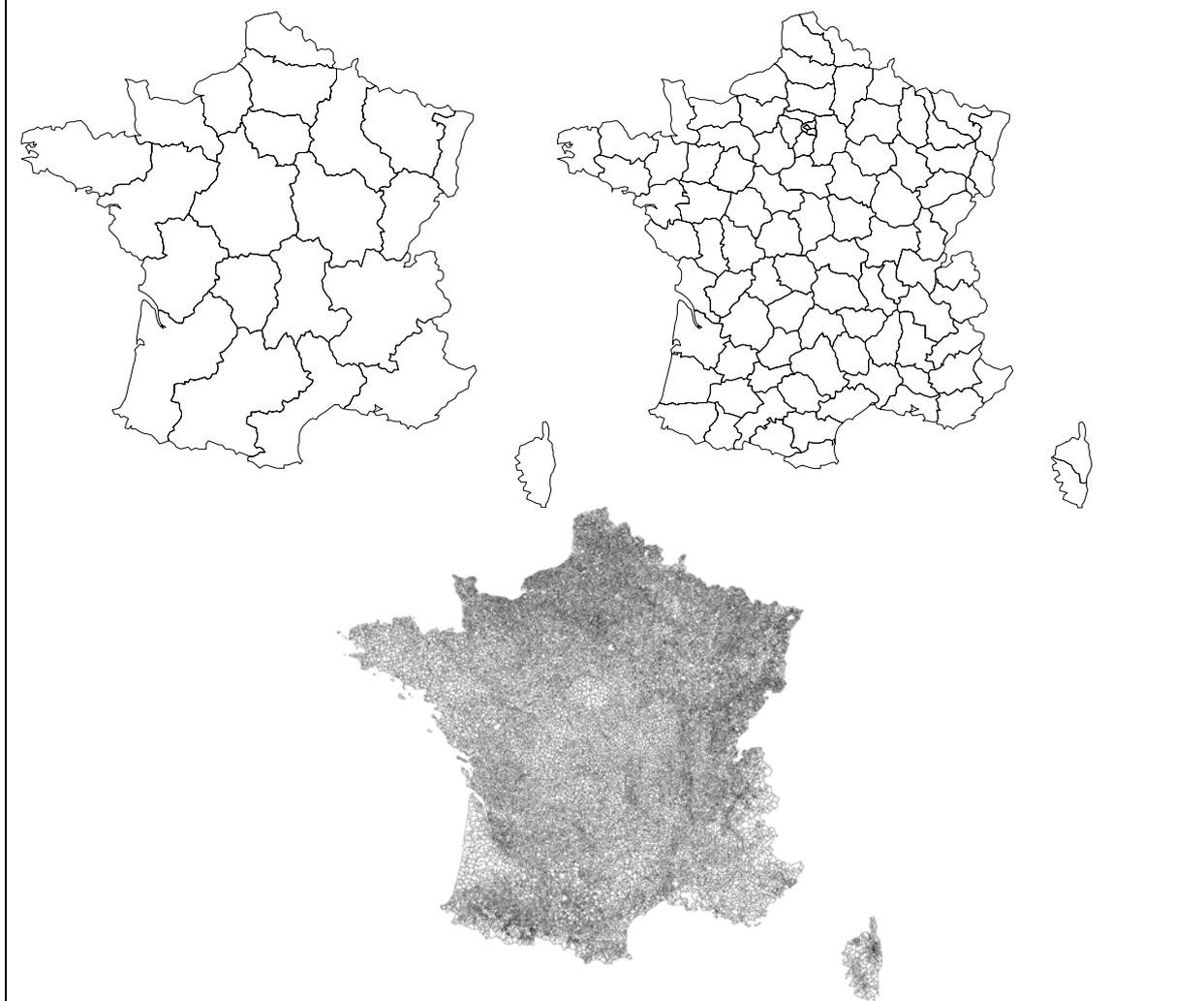
a. UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE COMPLEXE ET MORCELEE

La France est un pays à forte tradition centralisatrice et dont la structure politico-administrative n'a pas favorisé, jusqu'à la fin des années 1990, un partage réel des responsabilités en matière de politiques urbaines et de logement.

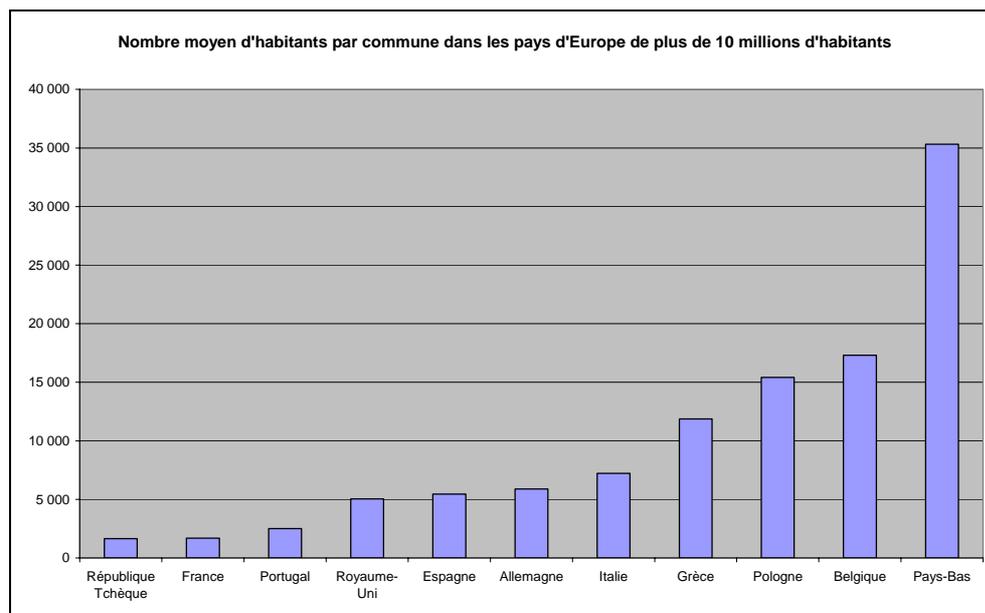
Contrairement à la plupart des pays européens, dont certains ont adopté une organisation de type fédéral ou régional (Allemagne, Autriche, Espagne, Belgique, Italie), la France n'a fait que très tardivement le choix de créer des régions (1982). Depuis cette date, le pays est composé de trois niveaux emboîtés de collectivités territoriales dont les conseils et les exécutifs sont élus au suffrage universel direct :

- Les régions au nombre de 22,
- Les départements (créés en 1790 et dont les contours ont assez peu varié depuis) au nombre de 96 en France métropolitaine (hors territoires d'outre-mer) et qui reflètent principalement la structure rurale du pays (sauf en région parisienne où ils ont été re-découpés en 1964),
- Les communes, au nombre de 36 564, soit une structure territoriale très morcelée et très hétérogène (la commune la plus peuplée, Paris, a plus de 2,1 millions d'habitants, près de 32 000 communes ont moins de 2 000 habitants, certaines n'en ont même aucun). La France est, de ce point de vue, une exception en Europe puisque l'Allemagne a 14 000 communes et que l'Italie et l'Espagne en ont environ 8 000.

Les découpages territoriaux en France : 22 régions, 96 départements, 36 564 communes



Source : Conseil des communes et régions d'Europe



Sources : Conseil des communes et régions d'Europe et Eurostat

b. LES COMPOSANTES DE LA DECENTRALISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT

La création des régions a donné l'impulsion de départ pour un processus décentralisateur qui s'est développé en deux étapes principales entre lesquelles une vingtaine d'années se sont écoulées.

i. La première vague de la décentralisation

Au début des années 1980, les premières grandes lois de décentralisation ont organisé un transfert de certaines compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Les politiques du logement ne sont pas concernées directement par cette première vague.

Ce choix de conserver le domaine du logement entre les mains de l'Etat central est justifié par trois motivations principales :

- L'intérêt de l'Etat à conserver entre ses mains des leviers financiers importants, notamment pour disposer d'une certaine maîtrise sur l'économie de la construction,
- La volonté de maintenir un système national d'aides à la personne qui assure une équité territoriale,
- L'absence d'un niveau territorial pertinent auquel transférer les compétences (les régions sont encore trop faibles, les départements sont trop ruraux et les communes sont trop petites pour qu'on leur confie des politiques qui, à cette échelle, peuvent avoir d'importants effets ségrégatifs).

En revanche, deux domaines de compétence décentralisés à ce moment vont exercer une influence importante sur les situations locales en matière de logement et obliger l'Etat à entrer dans des logiques de négociation avec les collectivités locales :

- le domaine de l'urbanisme qui est décentralisé aux communes qui prennent ainsi la responsabilité des plans d'occupation des sols (droit du sol, constructibilité, zonage du territoire communal) et de la délivrance des autorisations de construire,

- le domaine des politiques sociales (action sociale, revenu minimum d'insertion, allocations diverses) est décentralisé aux départements.

ii. Vingt années de transformation progressive des politiques du logement de l'Etat

Les années 1980 et 1990 connaissent la mise en œuvre de cette première vague de décentralisation et sont marquées, pour les politiques du logement, par l'idée qu'il s'agit désormais d'une « compétence partagée ».

En effet la mise en œuvre locale des politiques du logement de l'Etat central donne nécessairement lieu à des compromis et des négociations avec les communes qui ont la maîtrise de l'usage du sol.

De plus, au cours des années 1980, la montée des préoccupations pour le logement des personnes les plus défavorisées (personnes sans domiciles, personnes vivant dans des logements insalubres ou dangereux, ménages à très faibles ressources, personnes handicapés, victimes de ruptures familiales violentes, etc.) a rendu nécessaire une coopération de plus en plus étroite entre l'Etat et les départements responsables des politiques sociales.

Mais dans le même temps, puis au cours de la décennie suivante, les moyens de l'Etat en matière de logement sont devenus de plus en plus aveugles au territoire : généralisation des aides à la personnes accordées sous seule condition de ressources et de composition familiale, aides fiscales par réduction de TVA ou de l'impôt sur les revenus, bancarisation de l'aide à l'accession à la propriété³. Dans ce contexte, les derniers outils territorialisés des politiques de l'Etat en matière de logement sont :

- les aides à la production et à l'amélioration des logements locatifs sociaux,
- les politiques spécifiques dites de « rénovation urbaine »,
- les politiques d'aide à l'amélioration et à la remise sur le marché des logements privés anciens.

A l'issue de ces vingt années de mise en œuvre de la première vague de décentralisation en France, la question des politiques locales du logement reste ambiguë : marquée à la fois par un nécessaire partage de la compétence à l'échelle locale, la généralisation des mécanismes d'aides non territoriaux et une méfiance persistante de l'Etat à l'égard des communes. En effet, celles-ci sont souvent accusées de refuser la mixité sociale, soit en refusant l'implantation de logements sociaux sur leur territoire (une des modalités françaises du syndrome « Nimby »), soit, au contraire, en s'opposant à toute diversification par le développement de l'offre privée. Une des manifestations de cette méfiance est l'adoption de mesures coercitives visant à obliger les communes urbaines à accueillir au minimum 20% de logements locatifs sociaux sur leur territoire⁴.

³ En 1995, on est passé d'un système de prêts spécifiques et totalement réglementés, passant par des circuits et des établissements financiers spécialisés pouvant financer la totalité d'une acquisition, au système actuel dit « prêt à taux zéro » qui n'est qu'un prêt complémentaire bonifié par l'Etat (au maximum 20% du coût d'acquisition), distribué par toutes les banques en complément de prêts ordinaires aux conditions du marché.

⁴ La loi « d'orientation pour la ville » de 1991, puis la loi « Solidarité et renouvellement urbains » de 2000 ont créé, puis renforcé, cette obligation en prévoyant les modalités de rattrapage sur un maximum de 20 ans pour les communes qui n'ont pas ces 20% et des pénalités financières pour compenser les logements manquants. Le taux de 20% correspond au taux moyen de présence de logements sociaux dans les villes françaises.

iii. La montée de l'intercommunalité

La période qui s'ouvre en 1999 avec la loi sur le renforcement de la coopération intercommunale change ce contexte en favorisant de façon très vigoureuse la création d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui n'ont pas le statut de collectivités locales, ni de conseils ou de présidents élus directement au suffrage universel, mais qui peuvent exercer un certain nombre de compétences qui relèvent normalement des communes. Ces communautés se forment de façon volontaire et, selon le type de communauté, elles exercent un nombre plus ou moins important de compétences obligatoires.

Il existe principalement trois types de communautés :

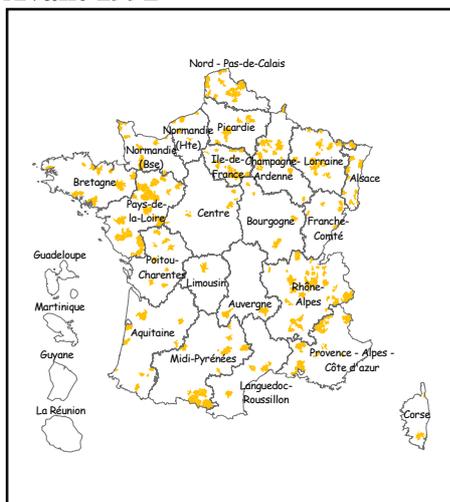
- les communautés urbaines qui ne concernent que les plus grandes agglomérations françaises (ensemble de communes comportant plus de 500 000 habitants autour d'une ville principale de plus de 50 000). Il en existe 14 en France⁵. Elles disposent d'un nombre important de compétences obligatoires, dont celle de définir et mettre en œuvre les politiques locales de l'habitat
- les communautés d'agglomération (ensemble de communes de plus de 50 000 habitants autour d'une ville principale d'au moins 15 000 habitants), créées par la loi de 1999 et dont le nombre a cru rapidement, pour atteindre 164 communautés en 2006. Elles sont obligatoirement compétentes dans le domaine des politiques locales de l'habitat,
- les communautés de communes, de taille plus réduite (mais il n'y a ni minimum, ni maximum), qui sont, en 2006, au nombre de 2389. Celles-ci concernent principalement des petites agglomérations urbaines, des ensembles de communes rurales, voire des agglomérations de taille plus importante, mais dont les communes ne souhaitent pas faire passer beaucoup de compétences au niveau intercommunal. La compétence sur les politiques locales de l'habitat n'y est exercée que de façon facultative.

Les cartes qui suivent montrent la forte augmentation de la couverture territoriale de l'intercommunalité en France. Aujourd'hui, 85% de la population française et 90% des communes appartiennent à une intercommunalité.

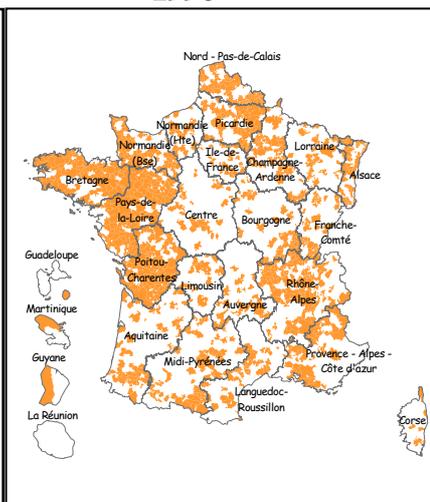
⁵ En réalité, seules cinq d'entre elles ont plus de 500 000 habitants (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux et Nantes), mais la loi de 1999 n'a pas obligé les communautés urbaines qui existaient déjà à se transformer en communautés d'agglomération.

Evolution des contours de l'intercommunalité en France

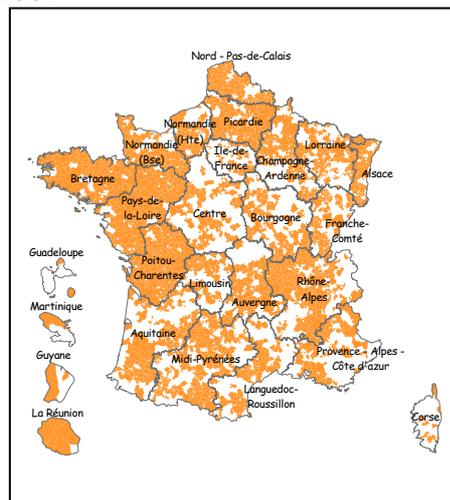
Avant 1992



1996



2002



2006



Source : Assemblée des communautés de France (ADCF)

La généralisation de la coopération intercommunale ne signifie pas pour autant, au moins dans un premier temps, une décentralisation de la compétence de l'Etat, mais elle permet aux communautés de définir des objectifs qui leur sont propres en matière de politiques du logement en élaborant des « programmes locaux de l'habitat » (PLH)⁶ qui serviront de base de négociation avec l'Etat pour orienter l'affectation des aides au logement social, les politiques de rénovation urbaine et des aides aux logements privés anciens.

Le passage à l'échelle intercommunale donne donc plus de poids à ces politiques locales, d'autant qu'il supprime en grande partie l'argument selon lequel les politiques communales sont un facteur de ségrégation sociale. En principe, au niveau communautaire, ces tendances ségréguatives des politiques locales sont annulées par les impératifs de mixité et de solidarité entre les micro-territoires locaux que sont supposés défendre les structures intercommunales. Celles-ci bénéficient également du fait qu'elles sont plus éloignées du contact direct avec les

⁶ Les programmes locaux de l'habitat existaient déjà puisqu'ils ont été créés par la loi de décentralisation de 1983, mais ils n'avaient alors pratiquement aucune valeur légale et étaient élaborés à l'échelle communale. Le passage systématique à l'échelle intercommunale les a considérablement renforcés.

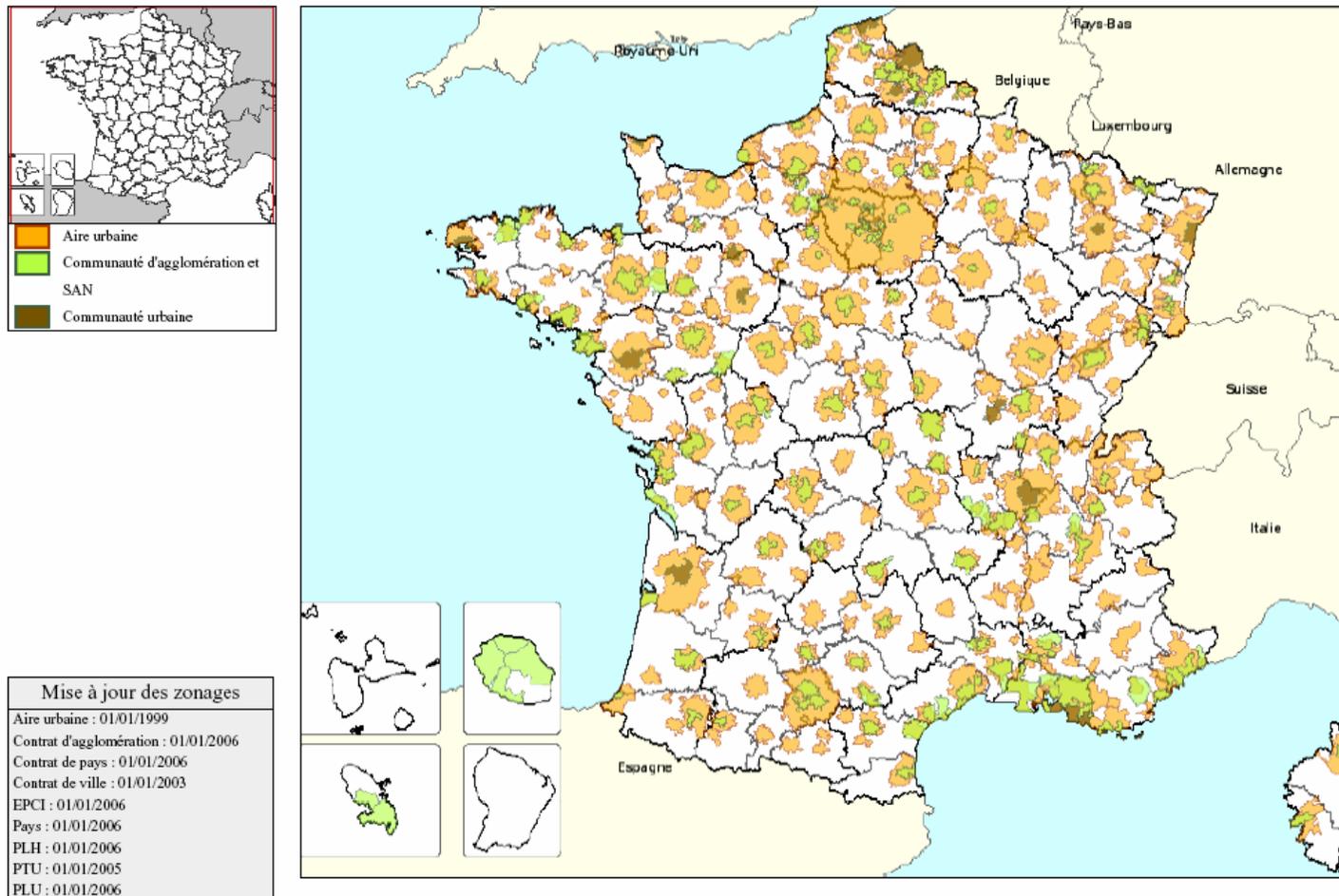
populations que les élus communaux et donc moins soumises que ces derniers aux pressions de celles-ci, qui s'organisent souvent pour s'opposer à l'apport de populations nouvelles dans leur voisinage, surtout si celles-ci ont des caractéristiques sociales différentes des leurs.

En 2006, la très grande majorité des villes françaises sont donc organisées en intercommunalités compétentes en matière de politique locale de l'habitat.

Les principales intercommunalités urbaines en 2006

(en vert les communautés d'agglomération, en marron les communautés urbaines. En orange, les aires urbaines, c'est-à-dire l'unité territoriale d'analyse, par l'institut national de la statistique, du fait urbain (les villes et les secteurs périurbains qui vivent sous leur influence)

Observatoire des territoires - Zonages



Carte élaborée sur Internet à l'aide des outils mis à disposition par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)

iv. La deuxième vague de la décentralisation : la délégation des aides à la pierre

Le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin (mai 2002 - mai 2005) ayant souhaité relancer la décentralisation en France, le début des années 2000 est marqué par la préparation d'une nouvelle grande loi décentralisatrice : la loi « relative aux libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 qui transfère des compétences aux collectivités locales dans de nombreux domaines tels que le réseau routier, les politiques de santé, la formation professionnelle, le patrimoine culturel et le logement.

Dans ce dernier domaine, la loi comporte principalement deux mesures :

- D'une part, le transfert complet aux départements d'un fonds « de solidarité logement » pour la distribution d'aides aux ménages les plus en difficultés. Ce fonds existait depuis 1990, mais été géré jusque là conjointement par l'Etat et le département. Ce dernier est désormais le seul responsable de ce volet des politiques du logement.
- D'autre part, la possibilité offerte aux intercommunalités et, subsidiairement, aux départements, de recevoir délégation des crédits d'aide à la pierre de l'Etat pour en assurer, sous leur responsabilité, la programmation sur leur territoire.

Ce dernier point modifie considérablement la portée des politiques locales de l'habitat en France. En effet, la loi prévoit que l'Etat peut signer avec les EPCI, quelle que soit leur taille, mais à condition qu'ils aient adopté un programme local de l'habitat (PLH), une convention de délégation, pour l'attribution des aides à la pierre en faveur de la construction et de l'amélioration des logements locatifs sociaux, ainsi que les aides destinée à l'amélioration de l'habitat privé. Pour les territoires non couverts par des EPCI ou dont les EPCI n'ont pas signé de convention, la délégation peut être donnée aux départements qui le souhaitent. Là où aucune convention de délégation n'est signée, l'Etat continue de programmer directement l'usage des crédits comme il le faisait précédemment.

Les conventions sont signées pour une durée de six ans ; elles précisent notamment l'échéancier de réalisation des opérations prévues au PLH. Enfin, les conventions prévoient les modalités de leur évaluation au terme de leur application et dans la perspective de leur renouvellement.

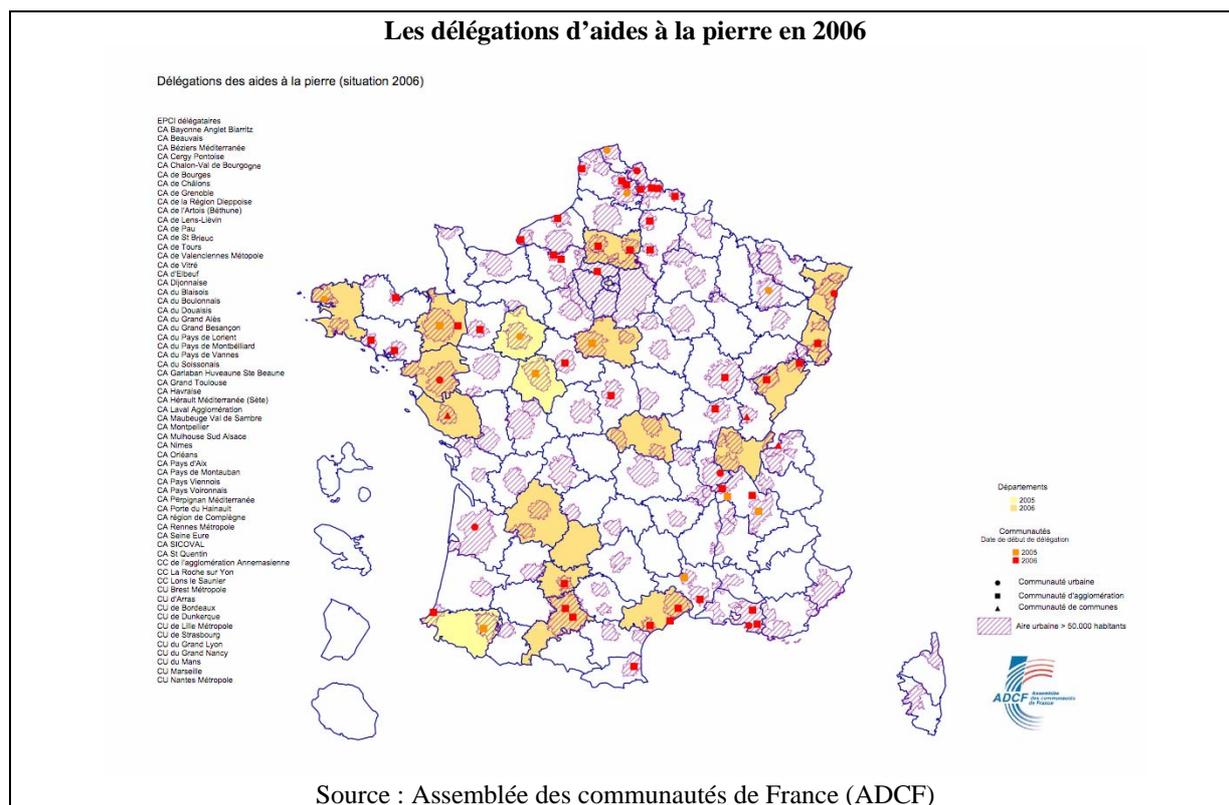
Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une décentralisation des aides à la pierre, puisque la répartition des enveloppes budgétaires reste entre les mains de l'Etat ; la compétence d'attribution des aides aux bénéficiaires finaux n'est pas formellement transférée, mais déléguée sur la base du volontariat. On est donc encore loin d'une véritable prise en mains des politiques locales par les collectivités locales, mais on voit bien que la montée de l'intercommunalité a rendu possible un accroissement de leurs responsabilités de programmation du logement qui n'était pas envisageable avant cela.

Après trois années de mise en œuvre de la loi, on peut établir un premier bilan sur l'intérêt que les collectivités concernées ont manifesté pour la démarche (1^{er} janvier 2007) :

- 12 des 14 communautés urbaines (toutes les plus grandes), ont signé une convention de délégation ; 98% de la population vivant dans une communauté urbaine est aujourd'hui concernée,
- 55 des 164 communautés d'agglomération, représentant 72% de la population vivant dans une communauté d'agglomération, ont fait de même,

- seulement 6 communautés de communes ont signé une convention, ce qui montre que ce sont les plus grosses agglomérations qui se lancent dans la démarche,
- 25 départements ont également décidé de prendre en mains la délégation des aides à la pierre.

Au total, 39% de la population française vit en 2006 dans un territoire couvert par une convention de délégation et on peut penser que cette proportion va augmenter au cours des prochaines années (les conventions sont signées au 1^{er} janvier de chaque année). Un peu plus de la moitié du budget total des aides à la pierre est désormais délégué aux collectivités locales.



v. Une tendance décentralisatrice qui reste à confirmer

La délégation des aides à la pierre n'est pas une décentralisation, mais confirme bien le tournant pris grâce à l'intercommunalité et illustre une tendance décentralisatrice qui reste à confirmer, d'autant qu'en matière de politiques du logement social, l'Etat central s'est parallèlement engagé dans des politiques volontaristes qui réduisent les marges de manœuvre locale. Celles-ci relèvent de deux domaines : la politique de rénovation urbaine depuis 2003 et le « Plan de cohésion sociale » lancé à la fin de 2004.

La politique de rénovation urbaine suppose de mobiliser des moyens très importants pour financer des démolitions d'immeubles, la reconstitution de l'offre de logements sociaux, une réorganisation des réseaux et la construction de nouveaux équipements publics. Cette politique et les moyens financiers qu'elle utilise n'est pas décentralisée ; elle est gérée par une agence nationale créée en 2004 : l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) qui sélectionne, en fonction de critères de priorité, les projets proposés par les communes qui souhaitent s'engager dans la démarche. Du fait de leurs circuits de décision et de financement

particuliers, ces opérations urbaines ne s'intègrent pas toujours facilement dans le cadre des politiques locales de l'habitat menées par les EPCI. Ces derniers demandent à être plus étroitement associés aux négociations qui sont menées dans le cadre de la rénovation urbaine.

Le « plan de cohésion sociale » est un vaste programme de l'Etat lancé à la fin de 2004. Il comprend de nombreuses mesures destinées à favoriser l'emploi et l'insertion des personnes en difficulté. Parmi celles-ci, le plan prévoit une forte accélération de la production de logements locatifs sociaux en France et se donne pour objectif la construction de 500 000 nouveaux logements sociaux entre 2005 et 2009. Afin d'assurer la réussite de ce plan, les objectifs nationaux ont été déclinés, sur la base de critères statistiques, par région, départements et agglomérations et les représentants locaux de l'Etat central ont reçu la consigne de veiller à ce qu'ils soient effectivement atteints. Or, dans de nombreux cas, cette déclinaison d'un chiffre national ne correspond pas aux objectifs tirés d'analyses locales qui figurent dans les programmes locaux de l'habitat. Ces chiffres contradictoires constituent le plus souvent la difficulté majeure des négociations qui préparent la signature des conventions de délégation des aides à la pierre et sont considérés par les collectivités locales, de ce fait, comme une remise en cause de leurs domaines de responsabilité.

Dans le domaine des politiques du logement, le programme de rénovation urbaine et le plan de cohésion sociale montrent que l'Etat tend à freiner, par ses politiques nationales, le mouvement décentralisateur qu'il a lancé par ailleurs. Sans doute faut-il considérer que l'on se trouve dans une phase d'apprentissage d'un nouveau mode de conduite des politiques locales de l'habitat qui passe par quelques mouvements contradictoires, avant de se stabiliser au cours des prochaines années.

b. LE CAS PARTICULIER DE L'AGGLOMERATION PARISIENNE

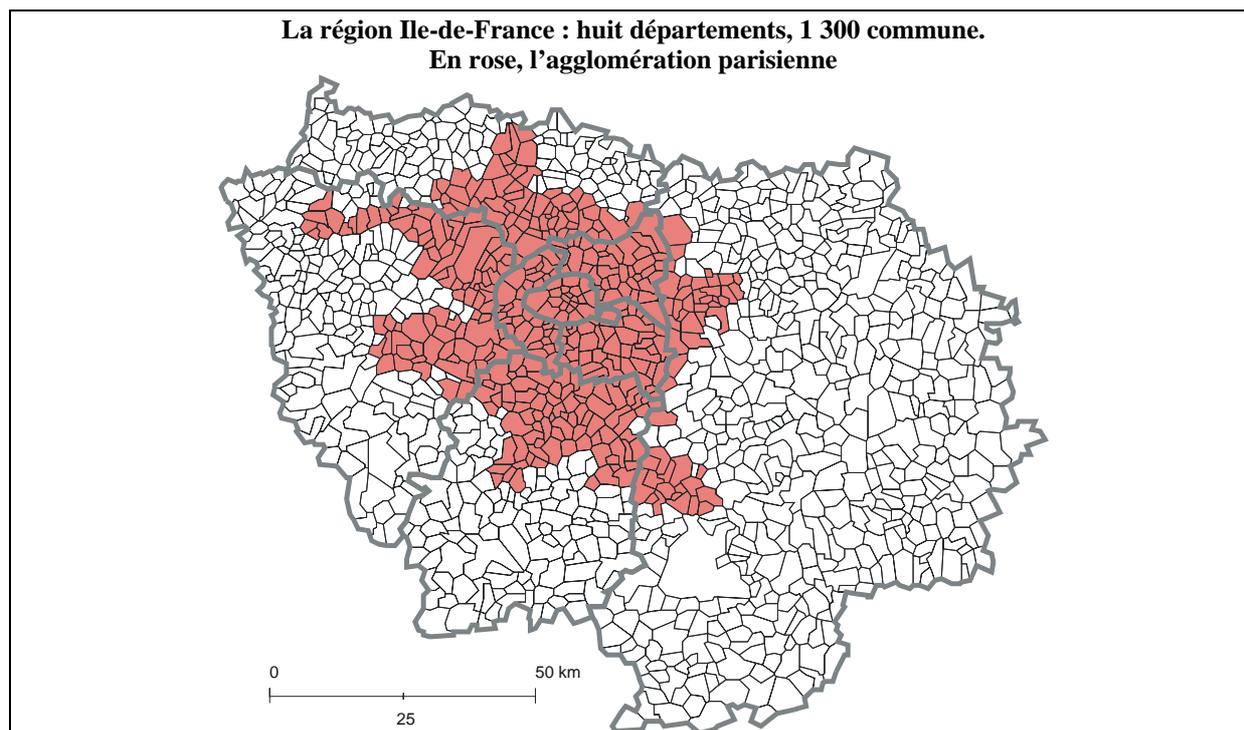
L'agglomération parisienne et, plus largement, la région Ile-de-France où elle se situe, reste en partie à l'écart de ces tendances, du fait de sa configuration particulière. En effet, cette région composée de huit départements et de presque 1 300 communes, accueille la métropole capitale du pays : l'agglomération⁷ parisienne. Cette dernière est composée de 396 communes, dont la commune centre, Paris, où ne vit qu'un habitant de l'agglomération sur cinq.

Population et communes de la région Ile-de-France

	Nombre de communes	Population			Evolution 1982-1999
		1982	1990	1999	
Ville de Paris	1	2 176	2 152	2 125	-2,3%
Agglomération parisienne	396	9 058	9 470	9 645	6,5%
Région Ile-de-France	1 280	10 073	10 661	10 952	8,7%
France	36 564	54 335	56 615	58 518	7,7%

Source : INSEE – Recensements de la population

⁷ Le terme d'agglomération désigne ici l'ensemble des communes urbaines contiguës selon la nomenclature de l'Institut nationale de la statistique et des études économiques (INSEE). Le reste de la région est composé, soit de petites agglomérations secondaires, soit de communes rurales périurbaines.

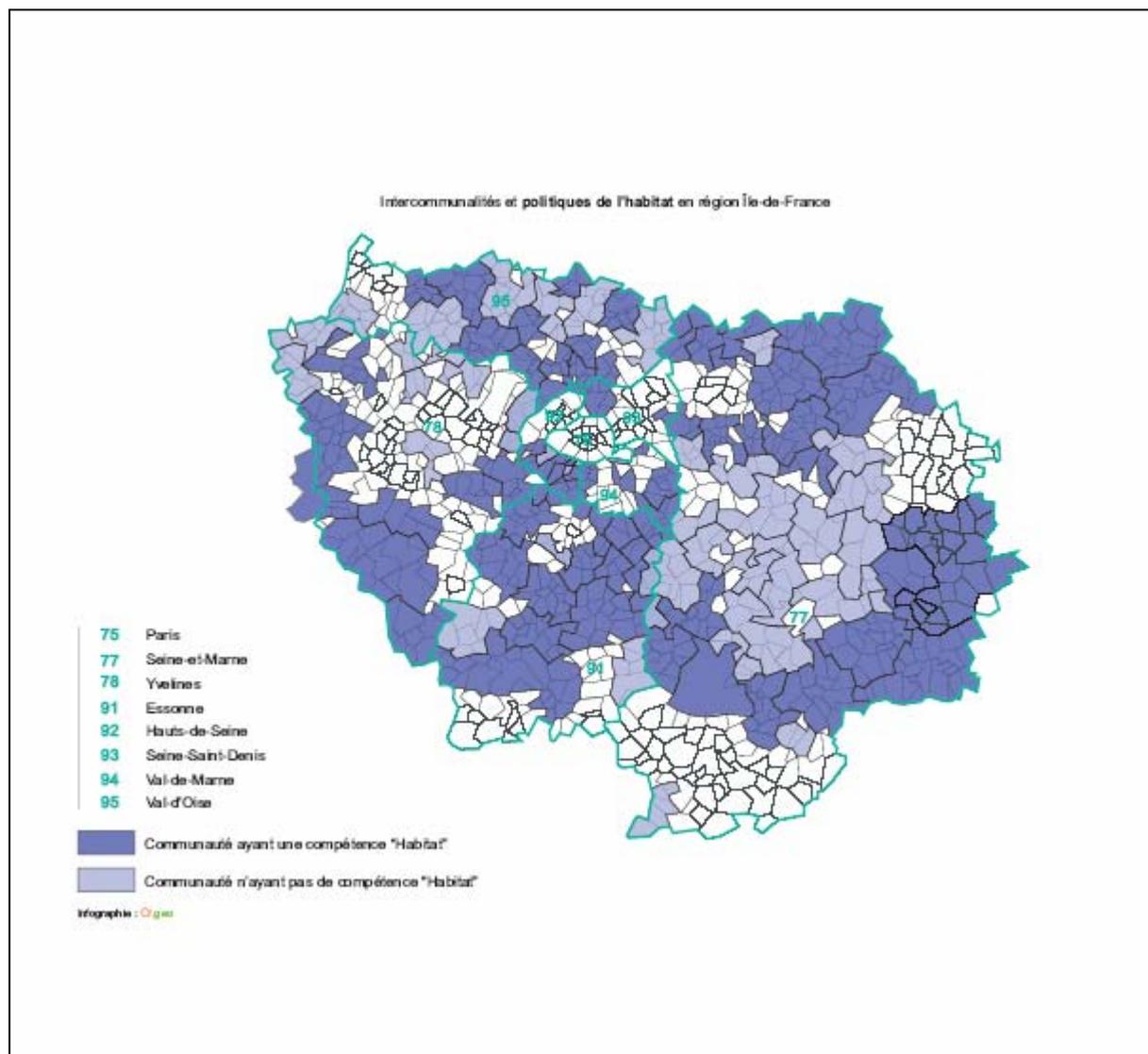


L'une des principales caractéristiques de cette métropole capitale est de ne pas être dotée d'un gouvernement qui lui soit propre. En effet, la région Ile-de-France relève, pour l'essentiel, des mêmes modalités de gouvernement que les autres régions du pays, à l'exception de la faculté d'élaborer un schéma directeur régional qui énonce les grandes lignes de l'aménagement de la région et joue un rôle très important pour la programmation des grandes infrastructures, telles que le réseau des transports en commun. Pour le reste, la région Ile-de-France est une institution presque aussi faible que les autres régions françaises.

Pour les politiques du logement, l'Ile-de-France et l'agglomération parisienne ont le même statut que le reste du territoire. Pourtant, lors de la discussion du volet consacré au logement de la loi du 13 août 2004, la question a été débattue puisque plusieurs députés ont proposé de confier à la région Ile-de-France un rôle spécifique de coordination dans le cadre de la délégation des aides à la pierre. Dans un contexte politique complexe⁸, cette proposition n'a pas été adoptée. C'est paradoxalement ce maintien dans le droit commun de la région capitale qui en fait toute la spécificité.

En effet, la faiblesse des dynamiques intercommunales et leur extrême morcellement (31 communautés d'agglomérations, 63 communautés de communes, la Ville de Paris ne faisant elle-même partie d'aucune structure intercommunale), débouchent sur une situation dans laquelle le nombre potentiel de collectivités susceptibles d'exercer une compétence dans le domaine de l'habitat et de signer une délégation des aides à la pierre est très élevé pour une seule et même agglomération (par comparaison, il n'y a qu'une communauté urbaine pour l'ensemble de l'agglomération lyonnaise, deuxième agglomération du pays). C'est pour ces raisons qu'en matière de logement, la métropole parisienne peut être considérée comme une métropole sans tête.

⁸ Une partie des débats de la loi a eu lieu pendant la campagne des élections aux conseils régionaux du printemps 2004, dans un climat tendu, avec pour résultat une victoire de l'opposition socialiste qui a gagné dans 20 des 22 régions du pays, dont l'Ile-de-France. C'est l'une des principales explications du fait que la majorité libérale n'ait pas souhaité donner plus de pouvoirs aux régions et notamment à l'Ile-de-France.



Source : ADCF

4. CONCLUSION

Au cours des trente dernières années, les politiques du logement en France ont été soumises à un processus de réforme presque permanent sans qu'il soit toujours facile d'en dégager la ligne directrice. Il est fréquent que l'on en tire l'impression d'une certaine confusion, voire d'incohérence.

De fait, l'analyse de ces politiques conduit à identifier trois lignes directrices qui semblent avancer en parallèle :

- Une tendance à la banalisation des aides au logement à travers un recours croissant aux mécanismes fiscaux et aux aides non contingentées qui ne donnent lieu à aucune décision unitaire, ni à des différenciations territoriales ;
- Un mouvement décentralisateur partiel qui ne concerne que les aides et moyens d'actions qui n'ont pas été soumis à la banalisation ;
- Une diversification des enjeux des politiques du logement qui, au-delà de leurs traditionnelles dimensions économique et sociales, intègrent désormais des préoccupations plus larges formulées en termes de maîtrise de l'urbanisation ou de mixité sociale.

Les contradictions entre ces trois lignes directrices sont constantes, mais elles mettent surtout en relief le fait que la problématique de l'habitat n'est pas, elle-même, une problématique univoque. En effet, celle-ci met en jeu une diversité de domaines d'action politique : celui du développement industriel aussi bien que celui de l'insertion sociale des personnes les plus défavorisées, celui des modalités du développement urbain aussi bien que la réponse aux grandes évolutions socio-démographiques qui touchent notamment à la fragilité des structures familiales et au vieillissement de la population. Dans un tel cadre, sans doute devient-il illusoire de chercher à tracer les contours précis d'une politique du logement et nécessaire d'en assumer la diversité.

L'enjeu véritable devient alors d'envisager en tant que telles les complémentarités et les contradictions entre ces différents registres de politiques. La décentralisation progressive d'une partie de ces politiques est sans doute un atout pour avancer vers cette mise en cohérence, mais beaucoup reste à faire pour que les différents acteurs impliqués dans les politiques locales de l'habitat fassent l'apprentissage de cette nouvelle façon d'aborder le domaine.

Bibliographie

BROUANT J.-P. (sous la direction de) *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?* Les Cahiers du GRIDAUH, n°16, 2006, 108 p.

BRUN J., SEGAUD M., DRIANT J.-C. Dictionnaire de l'habitat et du logement, Paris, 2003, Armand-Colin, 451 p..

Conseil National de l'Habitat. *Politiques de l'habitat et décentralisation. Deux ans après la loi du 13 août 2004*, Président : Dominique Braye, rapporteur, Dominique Dujols, mars 2007

DRIANT J.-C. *Les organismes de logement social face aux mutations structurelles de l'habitat*, Revue Française de Finances Publiques, n°96, novembre 2006, pp. 47-51

DRIANT J.-C. *Quelques enjeux urbains des politiques de l'habitat face aux marchés du logement*, Revue d'Economie Financière, n°86, 2006, 14 p.

DRIANT J.-C. *La loi du 13 août 2004. La géographie complexe de la délégation des aides à la pierre*. Etudes Foncières n°111, septembre-octobre 2004, pp. 16-20

DRIANT J.-C. *A quoi sert l'accession à la propriété ? Regards sur l'actualité*, n° 320, avril 2006, La Documentation française, pp. 61-77