



**L'INNOVATION TERRITORIALE EN
MATIÈRE D'HABITAT ET DE LOGEMENT :
LES INITIATIVES DES INTERCOMMUNALITÉS EN 2020**



Cette étude s'attache à repérer et à mettre en valeur les initiatives portées par les intercommunalités se démarquant par une approche particulière, ou originale, pour traiter sur leur territoire une question relative au logement ou plus globalement à l'habitat.

Elle fait écho à la préoccupation affichée par le gouvernement qui entend mettre en avant « les territoires » et répondre ainsi aux critiques de politiques trop centralisées, « vues d'en haut et dictées depuis Paris ».

Au cours des trois dernières années, les collectivités locales ont multiplié initiatives et projets dans différents domaines pour mettre en œuvre leurs compétences et répondre aux attentes des ménages, mais également faciliter, sur leur territoire, l'intégration des politiques nationales et leur adaptation à la situation locale. Le domaine du logement, du fait de la diversité des situations dans lequel il s'inscrit, profils plus ou moins urbains, tension forte ou relâchée des marchés de l'immobilier, variété des profils démographiques et des attentes des ménages... est particulièrement concerné.

Les intercommunalités sont aujourd'hui des actrices reconnues des politiques de l'habitat et au centre du jeu de nombreux dispositifs. Leur montée en puissance s'est organisée depuis le début des années 2000, par le transfert des compétences communales (le PLH par exemple), de délégations de l'Etat (les aides à la pierre), ou d'autres niveaux de collectivités (FSL de la part des départements). Des prises de responsabilités nouvelles ont également émergé (politique de la ville, coordination locale des politiques d'attribution de logements sociaux depuis 2014, etc.) et complété progressivement leur boîte à outils.

Pour autant, en France, la politique du logement reste globalement centralisée. L'Etat prescrit au niveau national des dispositions dont l'application est du ressort d'autorités locales (intercommunalités, départements, parfois régions). Cette tension entre les approches nationale et territoriale des politiques urbaines et du logement est aujourd'hui en débat. Nombreux sont aujourd'hui les acteurs qui considèrent que les lois et la réglementation sont devenues trop normatives, voire trop prescriptives et se situent en décrochage croissant au regard des besoins ou des capacités d'action des territoires et de leurs populations.

Ainsi, pour mieux satisfaire les besoins en logement de leur territoire, assurer la diversité des parcours résidentiels, ou encore répondre à des exigences de mixité, de nombreuses intercommunalités ont développé des initiatives en propre. Elles ont pu dans certains cas anticiper ou amplifier des politiques nationales, ou encore être à l'origine de nouveaux dispositifs inspirant le législateur. C'est le cas, par exemple du permis de louer, des organismes de foncier solidaire, des dispositifs de cotation de la demande en logement social. Pour ne citer que ceux -là.

Cette étude souhaite mettre en lumière les initiatives « remarquables » ou « originales » portées par les intercommunalités en matière de logement ou d'habitat dans la période actuelle. Il s'agit tout d'abord de mieux les faire connaître mais aussi d'apporter un éclairage sur le processus qui a conduit telle ou telle collectivité à développer un dispositif spécifique, de repérer les latitudes et les freins rencontrés dans ces exercices.

Cette étude fait ainsi écho au projet de loi 4D¹ engagé par le gouvernement au début de l'année 2020. Ce projet de loi ambitionne de donner aux politiques nationales une plus grande souplesse d'adaptation territoriale, en favorisant « de nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales »². Il est aussi question de faciliter les expérimentations des collectivités territoriales. Actuellement, la pérennisation d'une disposition expérimentée en dérogation du droit s'accompagne nécessairement de sa généralisation [article 72 de la Constitution]³, contraignant en cela les initiatives de collectivités dont l'intention est de faire du « sur-mesure ». Les évolutions envisagées visent à simplifier les conditions d'entrée et de sortie applicables aux expérimentations locales, avec l'objectif de mettre en œuvre le principe d'une « différenciation territoriale »⁴.

Cette volonté d'une facilitation des initiatives locales et d'une amélioration du dialogue et de la coopération avec l'Etat prend place dans une adhésion plus généralisée aux « innovations territoriales ». Plusieurs travaux récents mettent ainsi l'accent sur la valeur ajoutée de ces dynamiques émanant du terrain, qui seraient mieux armées pour prendre la mesure des besoins et des aspirations émergeantes, s'appuyant pour les accompagner sur une souplesse organisationnelle plus importante.

Les actions repérées ici ne relèvent pas toutes des principes d'expérimentation par adaptation du cadre réglementaire. Elles permettent néanmoins d'illustrer dans une perspective plus globale les processus d'émergence et de développement des initiatives locales, leurs conditions de succès ou leurs limites. Elles peuvent également aider les acteurs à prendre la mesure de leur foisonnement au niveau local et des caractéristiques d'un « terreau » sur lequel ces évolutions législatives pourraient prendre appui.

Les intercommunalités sont aujourd'hui des actrices reconnues des politiques de l'habitat et au centre du jeu de nombreux dispositifs

¹ Projet de loi « Décentralisation, différenciation et déconcentration ».

² Jacqueline Gourault, juillet 2020.

³ Expérimentation et différenciation territoriale Autonomie financière des collectivités territoriales. Jean-René Cazeneuve, président de la Délégation aux collectivités, Charles de Courson, Christophe Jerretie et Arnaud Viala, rapporteurs.

⁴ Projet de loi « Décentralisation, différenciation, déconcentration et et décomplexification, loi dite 4 D ».

LA SÉLECTION DE 9 INITIATIVES

L'étude a été réalisée au premier semestre de l'année 2020 en s'attachant à répertorier un nombre volontairement limité d'initiatives et en se focalisant sur celles jugées « nouvelles » ou « remarquables ». Neuf projets ont ainsi été identifiés. Il s'agissait aussi de mettre la lumière sur des projets récents encore peu connus. Cette attention particulière portée à des démarches récentes a également été guidée par la volonté de les appréhender dans un contexte institutionnel contemporain. Certaines, plus anciennes, ont toutefois été retenues du fait de leur diffusion encore relative ou de leur adéquation avec des préoccupations actuelles (Location Active portée par la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, Bimby de la Communauté urbaine du Creusot-Montceau). D'autres projets tout aussi remarquables ont été à l'inverse écartés lorsqu'ils bénéficiaient d'ores et déjà d'un relais important (les Organismes de Foncier Solidaire, le permis de louer et de diviser, etc.)

Ce recueil a été établi « à dire d'acteur » et en deux temps. Une première phase de repérage a été conduite auprès de plusieurs organisations nationales ou locales (Union sociale pour l'habitat, FAPIL, Fondation Abbé Pierre, Cerema, ANAH, Villes de France...) et des ressources propres à Espacité et à l'AdCF.

Une fois les actions sélectionnées, des entretiens ont été conduits avec les collectivités et leurs partenaires pour en connaître davantage le contenu, les modalités de mise en place et de fonctionnement, les éventuels écueils rencontrés. Ces entretiens ont également permis de prendre la mesure de l'intérêt des acteurs à « faire système » et à collaborer pour faire progresser leurs politiques respectives.

DES PREMIÈRES EXPÉRIMENTATIONS AUX PÉRENNISATIONS, COMMENT LES INTERCOMMUNALITÉS INNOVENT-ELLES DANS LE DOMAINE DE L'HABITAT ?

DES PRÉOCCUPATIONS TRÈS ACTUELLES

Les initiatives identifiées illustrent les sujets de préoccupation actuels des acteurs intervenant en lien avec le logement. Il s'agit de thématiques autour de l'accompagnement des besoins pour lesquelles les réponses, telles que traitées par le cadre réglementaire « classique » sont jugées insatisfaisantes, insuffisantes ou inadaptées. Ces initiatives ou projets portés sont aussi le reflet d'une volonté de « renouveler » la gouvernance, les conditions de conception, ou encore les modalités de réalisation de ces politiques : décloisonnement des responsabilités et des modes d'intervention des acteurs institutionnels, place du citoyen...

LA RECHERCHE DE POLITIQUES PLUS PARTENARIALES

Cette recherche d'un décloisonnement des pratiques et des logiques d'acteurs est ainsi présente dans le projet de Fonds à impact social porté par le Grand Lyon, qui vise à mutualiser les ressources financières des différentes administrations dédiées à l'accès au logement des populations vulnérables. La démarche s'inscrit dans le cadre de la politique du gouvernement « Logement d'Abord » et de son appel à projet, et a pour ressort principal de « décloisonner et d'articuler davantage les politiques publiques » pour en renforcer et en accélérer sa mise en œuvre⁵. La logique des « coûts évités » soutenue par la métropole cherche à démontrer de manière concrète comment des économies générées par une institution (l'hôpital par exemple) pourraient être réinvesties au bénéfice du logement ou de l'hébergement. Ce constat pragmatique plaide pour une approche de mutualisation des ressources, visant à les flécher sur des programmes en faveur du logement et de l'hébergement et prévenir ainsi les risques de coûts induits.

Dans un esprit similaire, Clermont Auvergne métropole a porté le projet d'une plateforme mutualisée de captation de logements privés à des fins sociales. Celle-ci se concrétise sous la forme d'un GIP rassemblant la métropole, le conseil départemental, l'Etat et l'ADIL 63, dont l'objet est notamment de porter en commun une Agence Immobilière à Vocation Sociale (AIVS), avec le soutien financier croisé de ses membres. L'instance multipartenariale portée par Annemasse communauté propose de son côté de concentrer au sein d'une même unité un ensemble de prestations assurées traditionnellement par différents services. Elles forment une chaîne continue allant de l'accueil au suivi du demandeur de logement social jusqu'à la préparation des commissions d'attribution. Ce projet, qui prendrait lui aussi la forme d'un GIP, permettra de dépasser les obligations réglementaires en poussant plus loin l'esprit de la loi visant à simplifier les démarches du demandeur de logement social.

Une attention portée à un rapport plus équilibré entre les institutions et les citoyens se dégage également de ces initiatives. La « Location Active » portée par la communauté d'agglomération du Pays Voironnais en est une première expression. Engagée en amont de la loi Alur, dont elle a contribué à alimenter ses intentions⁶, cette démarche vise explicitement à inverser le processus d'accès au logement social en partant des choix des ménages. Elle place ainsi en second rang les critères propres aux titulaires de droits de réservation.

L'incitation à la densification urbaine par la démarche « Bimby » (Build In My BackYard) de la communauté urbaine du Creusot-Montceau révèle enfin une même volonté de prendre appui sur des dynamiques citoyennes pour soutenir et accompagner les politiques de l'habitat (lutte contre l'étalement urbain). A ce titre, elles s'inscrivent pleinement dans une volonté forte au niveau national de favoriser les dispositifs incitant à la lutte contre l'artificialisation des sols.

Cette reconnaissance de l'expertise d'usage et de la nécessité d'emporter l'adhésion des citoyens est particulièrement poussée par la métropole Européenne de Lille qui a construit son nouveau PLH dans une approche « design des politiques publiques ».

⁵ Source : documents de présentation du projet par la métropole de Lyon.

⁶ Les représentants du territoire de Voiron ont été associés aux groupes de travail ayant contribué à préparer les volets de la loi Alur consacrés à la réforme des attributions de logements sociaux.



CHARTRE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE ET APPROCHE DE DESIGN DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR L'ÉLABORATION DU PLH DE LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

Le fort engagement de la Métropole de Lille (MEL) en matière de concertation citoyenne s'est concrétisé dans l'élaboration en 2017 d'une charte de la participation citoyenne ayant rendu possible une nouvelle forme d'innovation démocratique. La dimension novatrice de la charte réside dans sa valeur engageante pour la métropole : celle-ci prévoit en effet que lorsque cela est possible, tout nouveau projet ou nouvelle politique doit faire l'objet d'une démarche participative.

La question de l'habitat a elle-même donné lieu à une démarche de concertation importante. Une première phase de concertation a été réalisée en amont de la révision du PLH (diffusion de questionnaires en ligne et sur le terrain, suivi d'une analyse et d'une mise à disposition des données et résultats, dans l'objectif d'obtenir une meilleure connaissance des besoins et des attentes des bénéficiaires).

La MEL a souhaité associer des citoyens à l'élaboration du troisième PLH selon trois modalités de concertation :

- Une série d'ateliers collectifs et d'entretiens individuels à domicile auprès d'habitants ont été réalisés à partir de la fin de l'année 2019 au sujet des parcours résidentiels et des besoins des ménages en général.
- Un comité de suivi participatif composé d'habitants tirés au sort sur listes électorales et d'acteurs de l'habitat (communes, Etat, organismes HLM, partenaires de l'immobilier, association, etc.) est en cours de constitution. Ce comité de suivi vise à apporter une expertise d'usage aux travaux d'élaboration du PLH.
- Enfin, un registre sera publié en ligne à la rentrée 2020 afin que tous les habitants qui le souhaitent puissent s'exprimer sur les travaux du PLH.

Cette démarche de concertation, inspirée des méthodes de « design des politiques publiques », a pour objectif de rendre les débats accessibles aux personnes non-initiées tout en mobilisant les citoyens ne participant habituellement pas aux démarches de concertation.

DES NOUVEAUX MODÈLES ET INSTRUMENTS FINANCIERS

A titre plus relatif, ces expériences reflètent aussi le **besoin d'innovations financières**, dans un contexte de contraintes croissantes que rencontrent les collectivités locales en matière de ressources, notamment fiscales, et de besoins sociaux croissants.

Certains travaux témoignent d'une ouverture plus importante à des modèles de financement alternatifs, tels que ceux appréhendés par le Grand Lyon en référence aux contrats à impact social (CIS).

La volonté de rassembler différentes sources de financement pour soutenir l'Agence Immobilière à Vocation Sociale de Clermont Auvergne s'inscrit dans le même registre de préoccupations. Ainsi, la nécessité de rendre le logement plus abordable et d'en faciliter l'accès aux ménages modestes et très modestes a donné lieu à plusieurs initiatives.

C'est la motivation de la création d'un « Loyer Unique » à la métropole de Rennes qui favorise la convergence des loyers dans l'ensemble du parc de logements sociaux en stock, afin de donner plus d'ouverture aux trajectoires résidentielles des plus défavorisés. L'approche en coût global développée à Plaine Commune s'attache aussi à réduire l'effort financier des plus modestes, insuffisamment couverts par les aides au logement. L'aide « Prim'Access » de Lorient Agglomération relève enfin d'un constat similaire d'iniquité sociale, cette fois dans le rapport à la propriété.

Ces projets s'inscrivent aussi dans une **approche volontairement « régulatrice » de la politique publique**, qui va au-delà du pouvoir réglementaire. Les exemples de Chartes de VEFA sociales (non reprises dans ce recueil car déjà amplement diffusées) portées par Nice Côte d'Azur ou Toulouse métropole, ou de la charte qualité construction neuve de Plaine commune sont déjà anciennes et ont incité d'autres collectivités à poursuivre dans cette direction.

La volonté de développer une approche plus qualitative des besoins en logement - et plus globalement de la politique locale de l'habitat - émerge également de ces démarches.

Améliorer l'empreinte écologique des projets résidentiels est l'objectif visé tant par le Bimby du Creusot-Montceau que par le référentiel Habitat Durable / Aménagement Durable d'Est Ensemble.

Il est également sous-jacent au projet de logement social en coût global soutenu par Plaine Commune mentionné plus haut.

Mais c'est peut-être le projet porté par Est Ensemble qui permet d'en mesurer plus directement la nouveauté.



RÉFÉRENTIELS POUR UN AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET POUR UN HABITAT DURABLE À EST ENSEMBLE

Est Ensemble s'est doté fin 2017 d'un référentiel pour un aménagement durable. Celui-ci propose une méthodologie originale et intégratrice des enjeux environnementaux à appliquer pour chaque opération d'aménagement ayant lieu sur un territoire très sollicité, avec le développement de près de 4 000 nouveaux logements par an. En particulier, le référentiel impulse une réflexion urbaine renouvelée autour de 4 vues transversales : la vue du ciel, la vue d'oiseau, la vue du piéton et la vue de l'usager.

Dès la conception des projets, l'objectif d'amélioration du cadre de vie et de maîtrise de l'empreinte écologique du territoire, sont prises en compte via un panel de solutions guidé par une approche économe en ressources. Toutes les thématiques sont abordées : l'énergie (approvisionnement, raccordement, éclairage, consommation, canicule...) ; les matériaux (réemploi, recyclage, bio-sourçage, stockage, entretien...) ; les déchets (tri, valorisation, réemploi) ; la biodiversité (trames verte et bleue, milieux humides, programmation végétale, trame noire) ; l'eau (pleine terre, inondabilité, arrosage, rétention) ; les sols (qualité, pollution, terre excavée, concassage de démolition, compostage) ; la mobilité (cohérence programmation/mobilité, stationnement, favorisation des modes doux) ; la santé (nuisance sonore, qualité de l'air, espaces verts) ; le confort urbain (îlot de chaleur, approche bioclimatique, éclairage naturel, espaces extérieurs).

Ce référentiel est désormais utilisé comme référence par l'aménageur dionysien Séquano mais également par des promoteurs et bailleurs agissant sur le territoire dans le cadre de ZAC, d'opérations de renouvellement urbain et de lutte contre l'habitat indigne.

Cette démarche intégrée au PLH 2016-2021, fait de ce référentiel un élément incontournable pour la construction neuve. Afin d'aller plus loin, Est Ensemble va décliner cette démarche à l'échelle des immeubles d'habitation, avec l'élaboration d'un référentiel habitat durable en élargissant les préconisations à la gestion, aux pratiques et usages des logements. Ce référentiel spécifique permettra également d'aller plus loin dans les orientations d'aménagement et de programmation du PLUI d'Est Ensemble, adopté en février 2020, en précisant les volets « qualité de l'habitat » et « énergie et climat ».

L'ouverture au secteur « privé » du logement révèle enfin de la volonté des collectivités de dépasser le cadre plus usuel d'un soutien au logement social.

Celle-ci se manifeste soit par une attention aux dynamiques immobilières ou sociales du parc ancien (Carnet de Santé Logement à la MEL, captation du parc privé à des fins sociales à Clermont Auvergne Métropole), soit par un soutien indirect au secteur de la production (Lorient). La création du permis de louer, plus ancien, en était déjà l'expression.

Les exemples de dispositifs
présentés dans cette étude
témoignent de la maturité et de
la vitalité des intercommunalités



LA MÉTROPOLÉ EUROPÉENNE DE LILLE, TERRAIN D'EXPÉRIMENTATION DU PERMIS DE LOUER

Les dispositifs de « permis de louer » et de « permis de diviser » ont été introduits dans la loi Alur en poursuite et en pérennisation d'une expérimentation ouverte dans un premier temps par la loi ENL (la déclaration préalable à la mise en location – DPML).

Leur objectif est de développer une approche préventive du mal-logement, complémentaire des mesures traditionnelles de lutte contre l'habitat indigne se positionnant à postériori, une fois que les situations de dégradation sont observées (mesures de police du maire ou du Préfet, notamment). La Métropole européenne de Lille et 5 communes s'en sont saisies dès 2006, lui permettant d'être la première intercommunalité à se positionner sur le sujet dès la promulgation de la loi Alur et de ses décrets d'application.

La mobilisation de plusieurs élus locaux a en outre joué un rôle majeur dans cette volonté d'expérimentation, engagée par 21 communes.

Un important travail partenarial a été mené sous animation de la Métropole européenne de Lille pour favoriser la coordination et la cohérence de l'action publique : choix des outils instaurés (autorisation préalable à la mise en location, déclaration de mise en location, autorisation préalable à la division) et des périmètres d'application, processus commun d'instruction des dossiers, guide et partage de bonnes pratiques dans l'examen des pièces et dans le recours aux visites des logements, etc.

Cette démarche est exemplaire non seulement pour l'importance du territoire concerné, mais aussi pour la solidité de la méthodologie et des processus mis en place. On observe en effet que beaucoup de collectivités se sont saisies du dispositif en France sans en définir au préalable des conditions de succès, et constatent à postériori que les mesures adoptées produisent des résultats parfois décevants (dispositifs insuffisamment connus du grand public, faiblesse des moyens d'instruction, etc.), conduisant à un bilan en « demi-teinte » de la valeur ajoutée de ces instruments.

L'apport du cadre intercommunal a été ici déterminant pour anticiper ces difficultés, favorisant la mobilisation d'une ingénierie ad-hoc (travail de cadrage amont) mais aussi apportant un soutien plus quotidien aux tâches opérationnelles des agents dont une part importante reste assurée par les communes. Le cadre réglementaire prévoit en effet une responsabilité partagée entre l'intercommunalité et la commune : avec la loi ELAN, il est désormais possible pour les intercommunalités de déléguer à la commune la mise en œuvre de ces dispositifs.

La Métropole Européenne de Lille a endossé la responsabilité de cette compétence et du pilotage des dispositifs mais s'est engagée dans des contrats de mutualisation avec les communes volontaires. Les frais d'instruction spécifiques assurés par des agents communaux et engagés par ces dernières sont pris en charge par la métropole. Un bilan est prévu à l'issue de 2 années de mise en œuvre pour dessiner l'évolution de ces dispositifs.

L'INTERCOMMUNALITÉ, UN ESPACE DE RÉFÉRENCE POUR EXPÉRIMENTER

Au-delà de l'apport de chaque projet, l'analyse permet de repérer la façon dont ces initiatives ont émergé et le rôle concret de l'intercommunalité dans ces dynamiques. Les démarches retenues ici ont été largement portées par ces collectivités, celles-ci ayant assumé un rôle de chef de file manifeste. Mais leur portage a résulté d'un processus partenarial souvent plus complexe. **Soit l'intercommunalité était à l'avant-poste, soit elle reprenait à son compte des réflexions ou des sollicitations émanant de ses partenaires.** L'intercommunalité se positionnant ainsi tantôt en initiatrice, tantôt en soutien ou en accompagnement. Si les collectivités ont su dans tous les cas s'adapter, montrant une certaine élasticité des politiques locales, cette adaptation relève tout autant de projets portés en propre que de ceux émanant de leurs partenaires.

Deux exemples permettent d'en prendre la mesure.

Le projet de programme de logement social « en coût global » présenté dans ce recueil a résulté de la rencontre entre des préoccupations de l'établissement public territorial Plaine Commune et de celles du « do-tank » Action Tank Entreprise & Pauvreté, qui rassemble différents acteurs économiques privés. L'Action Tank avait déjà lancé des études sur le logement solidaire et l'opportunité de travailler en « coût global » avec ses partenaires Linkcity et Bouygues Habitat Social. Dans ce cadre, l'Action Tank recherchait des terrains d'application concrète. A ainsi été étudié aux côtés de Plaine Commune, de la Ville de Stains et du bailleur Seine-Saint-Denis Habitat un projet de logements sociaux abordables augmentant le reste-à-vivre mensuel des ménages locataires.

Ce projet, déclaré lauréat du Plan d'investissement d'Avenir (PIA) « Ville Durable et Solidaire » de l'ANRU, a pu bénéficier de fonds supplémentaires pour financer l'opération pilote sur la ZAC des Tartres à Stains. Si ce modèle de production et de gestion de logements sociaux a nécessité la remise en question de certaines pratiques pour le bailleur social ou une évolution des principes d'intervention de Plaine Commune, le projet s'est montré convaincant par les économies générées (de l'ordre de 80 euros de moins à payer pour les locataires par mois). Il n'en fallait pas moins pour motiver la collectivité et le bailleur départemental à la répliquer.

La Location Active portée par la communauté d'agglomération du Pays Voironnais est également issue d'une initiative tierce. La démarche est née d'une sollicitation de l'intercommunalité par l'interbailleur ABSISE.

Ce dernier jugeait en effet l'échelon intercommunal comme étant « le bon niveau » pour porter un projet visant la lutte contre la vacance et la discrimination (légitimité pour défendre ces thématiques, capacité de coordination des acteurs, interface avec les élus locaux...) La collectivité, intéressée, ne s'est alors pas limitée à un rôle d'accompagnement : elle a souhaité assurer la maîtrise d'œuvre du projet, organiser une réponse coordonnée, engager les différentes parties prenantes, le tout avec une exigence forte de suivi et d'évaluation.

Enfin certaines initiatives portées à une échelle régionale ont pu également constituer des instruments supplémentaires de maîtrise des dynamiques résidentielles et de marché à l'échelon de l'intercommunalité, comme l'illustre l'expérience du « Pinel breton ». Les collectivités s'en sont alors saisies comme une corde supplémentaire à leur arc.

L'intercommunalité se positionne
ainsi tantôt en initiatrice,
tantôt en soutien ou en
accompagnement



LE PINEL BRETON : OUTIL DE RÉGULATION ET ADAPTATION AUX BESOINS LOCAUX

Le dispositif Pinel, régi par l'article 199 du Code général des impôts, est une mesure de soutien à l'investissement dans le locatif intermédiaire. Le zonage territorial A/B/C, caractérisant le degré de tension du marché du logement, détermine les secteurs dans lesquels un investisseur peut bénéficier d'une réduction d'impôt si la location respecte des plafonds maximums de loyers et de ressources des locataires.

En Bretagne, un dispositif dérogatoire au droit commun a été mis en place à titre expérimental en date du 1er avril 2020 par l'article 164 de la loi finances pour 2020 (n°2019-1479 du 28/12/2019).

L'objectif de l'expérimentation est de permettre une meilleure adéquation de l'aide à l'investissement locatif aux besoins du territoire en confiant la définition du zonage non plus au niveau central mais au préfet de région, en concertation avec les acteurs locaux.

Le périmètre d'application du Pinel est ainsi étendu à des zones B2 à priori exclues et défini selon de nouveaux critères de tension du marché locatif : il concerne 58 communes présentant une tension élevée (25 communes entières, 24 communes traitées à l'IRIS et 10 communes traitées au carreau). Les plafonds de loyer sont par ailleurs modulés par commune.

Ce dispositif dérogatoire constitue un outil potentiel de régulation de la programmation et de la production de logements, dans la mesure où il ouvre un dialogue avec les promoteurs sur la question du zonage et, par voie de conséquence, sur les caractéristiques des opérations.

Par ailleurs, le travail de définition des zones a permis de faire valoir les besoins des territoires au-delà de leur situation concurrentielle et inscrire un principe d'ouverture à l'éligibilité du dispositif sur des critères locaux. Si cette expérimentation a été en mesure de faire porter la voix des intercommunalités sur la question et de prouver que la défiscalisation pouvait être conduite localement, le travail de concertation a néanmoins pu être contrarié par l'absence de données sur les volumes financiers en jeu, mais aussi par les négociations entre collectivités ou avec l'Etat relativement complexes.

Cette expérimentation toujours en cours suscite un vif intérêt de la part des acteurs du logement, tant locaux que nationaux. Le rapport d'évaluation prévu pour fin 2021 permettra de pointer les points forts et les points faibles de ce dispositif en vue, peut-être, de sa généralisation.

Ces expériences montrent le souhait des collectivités qui les ont portées ou soutenues de se doter d'une certaine agilité, en portant de nouvelles réflexions, en absorbant ou en généralisant les initiatives tierces qu'elles estiment en ligne avec les orientations de leur politique. Cette recherche d'une capacité d'adaptation de la politique locale est un trait commun aux projets et collectivités analysées, tel que l'illustre la démarche d'innovation inscrite dans le PLH de Rennes Métropole.



RENNES MÉTROPOLE : DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT CONSACRÉS À L'ÉTUDE DE PROJETS INNOVANTS

Dans le cadre de son PLH actuel (2015-2022), Rennes Métropole a introduit une démarche transversale d'innovation en y allouant une ligne de crédits d'investissement correspondant à 1 % de son budget annuel. Cette approche a vocation à constituer une alternative au mode de financement ordinaire des projets « en silo ». Elle permet en outre à la collectivité de prendre du recul par rapport à des sollicitations émanant de tiers relativement fréquentes, et d'en apprécier l'intérêt au cas par cas.

La démarche ambitionne de mettre à la disposition des porteurs de projets la même ingénierie que celle bénéficiant à l'ensemble du territoire et à ses acteurs. Une ligne budgétaire est ainsi dédiée au financement d'une assistance à maîtrise d'ouvrage chargée de développer une réponse dans une démarche de type recherche-action. Un nouveau thème est proposé tous les deux ans environ.

C'est cette « enveloppe innovation » qui a permis la mise en place du développement du programme de « construction en bois pour tous ». A partir de 2018-2019, l'enveloppe a été fléchée vers le développement d'un habitat innovant et sans financement public, dans les centre-bourgs des communes de seconde couronne de la métropole. Ainsi, pour apporter une réponse au développement d'une offre résidentielle compétitive sur des secteurs peu dynamiques en termes de marché de l'immobilier, un groupement pluridisciplinaire composé de chercheurs et de professionnels (maîtrise d'œuvre et d'ouvrage, consultants, bureaux d'études, etc.) mobilisé dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt a permis d'identifier des modes de production de logements innovants et accessibles économiquement. Au terme de ces travaux, la métropole s'est dotée de boîtes à outils opérationnelles sur des thématiques variées : le renouvellement urbain, la précarité énergétique, les nouvelles mobilités ou encore la mobilisation des ressources foncières.



LES INGRÉDIENTS DE L'INNOVATION

Au niveau local, les personnes interrogées mettent en avant plusieurs facteurs favorisant l'émergence de propositions et de modes d'actions nouveaux.

Parmi ceux-ci, on peut relever la **stabilité des équipes opérationnelles** au sein des services habitat, qui permettent de maintenir un « socle » d'acquis et de mobiliser des ressources sur la recherche de nouveaux dispositifs (Rouen et Rennes Métropole).

Leur capacité d'ingénierie constitue aussi un facteur de succès important, qui se heurte parfois aux limites aux connaissances techniques des agents. L'expérience du Bimby soulève ainsi à la fois la question des moyens financiers de la collectivité mais aussi celle de sa maîtrise de sujets spécifiques en matière de conception architecturale par exemple nécessaire au bon fonctionnement de la démarche est très éloignée du positionnement usuel des services habitat.

Les conditions d'animation de ces services et le « style » de management sont également des facteurs facilitateurs, conduisant plus ou moins fortement à l'émergence de propositions techniques, à un mode production en gestion de projet, ou encore à une approche globale des sujets portés.

Les conditions de dialogue et la confiance réciproque entre l'intercommunalité et ses partenaires constituent un préalable tout aussi indispensable à la conception puis à la mise en œuvre de ces projets (Pays Voironnais, Annemasse Agglomération). Lorsque l'un des acteurs exprime une réticence particulière à s'inscrire dans ces politiques, la démarche s'en trouve naturellement affaiblie. Cette question de la distance entre la collectivité et ses partenaires peut d'ailleurs relever d'une revendication de ces derniers.. Le secteur associatif ou les citoyens peuvent ainsi être particulièrement sensibles à préserver l'indépendance de leur mobilisation et plus globalement l'expression d'une « troisième voix » plus autonome.

Enfin ces projets par essence négociés impliquent parfois une capacité de la collectivité à faire des concessions. Citons à cet effet l'exemple de Plaine Commune dont la politique en matière de logements sociaux repose sur une maîtrise d'ouvrage de construction directe par les bailleurs et sur une répartition PLAI/PLUS/PLS stricte. L'EPT a néanmoins accepté le principe de la VEFA sur la ZAC des Tartres ainsi que de faire une entorse à une programmation sur-mesure, avec plus de PLAI et de petites typologies de logements, afin que le projet porté par Seine-Saint-Denis Habitat et l'Action Tank puisse avoir lieu.

UN DIALOGUE AVEC L'ETAT À RECONSTRUIRE

Si l'Etat a pu jouer un rôle moteur ou financeur-facilitateur dans le cadre de certaines de ces expériences⁷, comme dans le cas des appels à projet nationaux (innovations proposées en réponse à l'AMI « Logement d'abord » par exemple) ou à l'occasion des premières lois portant sur la réforme des attributions (Loyer Unique, Instance multipartenariale d'attribution à Annemasse, Location voulue à Voiron), les acteurs interrogés mettent tout de même en évidence un cadre de dialogue moins facilitant avec l'Etat qu'avec les autres partenaires. **Ces difficultés relèvent généralement des rapports complexes entre les niveau centraux et déconcentrés de l'Etat.** La perte de latitude des agents territoriaux dans le dialogue avec les collectivités et, en conséquence, une faible capacité à soutenir, voire à « challenger », les dynamiques locales, en sont des manifestations fréquemment soulignées par les collectivités.

Ces écueils relèvent tout d'abord du cadre réglementaire de la politique du logement, jugé trop prescriptif, mais aussi dont l'interprétation est souvent très rigide. De fait, on observe que les textes de loi concernant l'habitat s'appuient de plus en plus sur une vision très uniforme de l'action publique, proposant des approches et des outils très standardisés, dont la mise en œuvre définie de façon très détaillée en amont ne laisse que peu de place à l'initiative locale. Cette forme de nivellement, si elle peut être le garant d'une certaine équité entre les territoires, n'est pas propice à la prise en compte de la diversité locale par les échelons déconcentrés de l'Etat. L'évolution de la réforme des attributions engagée en 2014 en est une bonne illustration. Celle-ci s'est construit dans un glissement progressif : au départ bâtie sur l'énonciation d'objectifs stratégiques globaux autorisant certaines latitudes, elle s'est rapidement limitée à une « obligation de faire » avec un encadrement très normatif. Il en va ainsi de la possibilité offerte en 2014 de se doter d'un système de cotation qui s'est imposé six ans plus tard à l'ensemble des réservataires et des territoires « urbains », ou encore du niveau d'accueil des ménages du premier quartile de la demande en logement social qui s'est rapidement figée à un taux uniforme.

⁷ Exemple du GIP clermontois.

Selon les acteurs interrogés, cela révèle les faiblesses d'une approche trop « verticalisée » de la politique nationale. Cette situation est jugée d'autant plus préjudiciable que l'Etat peine dans le même temps à territorialiser « par le haut » sa politique [exemple des limites reconnues du zonage].

Cette difficulté de dialogue avec l'Etat central s'exprime aussi dans l'expérience du Pinel breton, avec un impératif imposé par Bercy d'une maîtrise de l'enveloppe budgétaire correspondante, sans pour autant que l'administration centrale ne soit capable d'en communiquer le montant au niveau régional. Cette lourdeur des processus et ce déficit d'indicateurs nationaux a conduit les partenaires bretons à travailler sur des approches théoriques [approche « à population égale », comme approximation de cette enveloppe].

Des initiatives portées par les collectivités font en outre l'objet d'une interprétation ou d'une reprise en main parfois complexe ou paradoxale de l'Etat, comme l'illustre l'évolution, en débat actuellement, autour des organismes de foncier solidaire.



UNE GÉNÉRALISATION DU MODÈLE DES ORGANISMES DE FONCIER SOLIDAIRE (OFS) RISQUANT DE CONDUIRE À LA PERTE DES VALEURS AYANT PRÉSIDÉ À SA CRÉATION

Les organismes de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS) ont été créés par la loi Alur sur propositions de collectivités locales (Ville de Lille, Métropole de Lyon, etc.), afin de rendre l'accession à la propriété plus équitable, et d'apporter une réponse aux mécanismes de spéculation foncière.

Ce nouveau modèle de démembrement de la propriété immobilière connaît un succès très important en particulier grâce à son effet de levier économique, reposant sur des mécanismes de portage foncier de très long terme. C'est ce constat qui a conduit le législateur à souhaiter le généraliser au-delà de la seule accession sociale, en l'ouvrant très fortement au secteur privé. Cette perspective, portée par la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles à l'ensemble des ménages, inquiète fortement les acteurs publics. Ceux-ci y voient en effet un éloignement des intentions initiales du projet reposant sur la lutte contre l'inflation des prix, des principes anti spéculatifs ou encore un usage raisonné de l'argent public.

Dans un registre assez proche, plusieurs acteurs expriment le **besoin d'un cadre réglementaire plus stable**. Pour Annemasse Agglomération, le projet d'instance multipartenariale d'accès au logement ne pourrait voir le jour que si des lois futures donnaient de la latitude au niveau local en matière de process d'attribution.

La concurrence entre dispositions locales et orientations nationales peut être vécue comme une source de difficultés et de confusion. C'est le cas de l'expérience du Bimby, programme de recherche national soutenu par l'Etat depuis les années 2010 comme solution à l'étalement urbain via la densification des espaces résidentiels pavillonnaires. Elle a connu un succès croissant et s'est développée au sein de territoires divers comme Rouen Métropole, le Département de la Vendée, la Communauté de Vitré du Creusot Monceau, etc. Préconisant la préservation des ressources foncières, le projet Bimby est aujourd'hui confronté à une nouvelle approche de la protection des sols, la démarche de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), portée elle aussi par l'Etat. Or, aux dires des acteurs, ces démarches qui poursuivent un but commun présentent des difficultés à être articulées.

Un troisième champ de difficulté est lié aux **conditions de dialogue plus quotidien** avec les représentations locales de l'Etat. Selon les personnes interrogées, celles-ci se seraient dégradées depuis plusieurs années.

Le partenariat local Etat/Intercommunalité est jugé déséquilibré en termes de moyens, de latitudes, et de positionnement.

Parmi les principaux griefs, le manque de moyens humains dans les organisations départementales, premières interlocutrices des intercommunalités. A cela s'ajoutent des difficultés de dialogue entre l'administration centrale et les niveaux déconcentrés de l'Etat (faibles latitudes dans l'interprétation des textes, multiplication des circulaires, obligation de « composer avec » des injonctions nationales, etc.).

Si certains arbitrages relèvent directement du législateur ou de l'administration centrale pour la démarche de « loyer unique » à Rennes (obligation de légiférer) ou celle visant la création d'un fond mutualisé contre le sans-abrisme à Lyon, la contrainte est davantage perçue comme du ressort local à Voiron ou à Annemasse (conditions de gestion du contingent de réservation des logements sociaux du Préfet).

LA QUESTION DÉLICATE DE LA RÉPLICABILITÉ

Les projets présentés ici ont été retenus pour leur potentiel de répliquabilité a priori : il s'agit de démarches faisant écho à des situations rencontrées dans d'autres territoires, qui pourraient souhaiter s'en inspirer. **Pour autant, l'analyse montre l'importance de l'ancrage local pour en construire les contours précis, en déterminer la portée, et les mener à bien.**

Le « loyer unique » porté par Rennes métropole a pu être établi grâce à des facteurs qui lui sont propres : ancienneté et légitimité peu contestable de l'intercommunalité, organismes de logement social en nombre limité et inscrits de longue date dans un partenariat local totalement maîtrisé, préexistence de nombreux instruments facilitant l'accès au parc social des plus modestes, marges de manœuvre au regard des plafonds APL, etc. L'intérêt de cette expérience consiste ainsi davantage dans son principe de mise en place d'une grille de loyers partagée entre organismes de logement social, sous pilotage de l'intercommunalité, que dans sa capacité à être reproduite « telle quelle » dans d'autres territoires. D'autres expériences semblent plus directement appropriables par d'autres collectivités et le cas échéant généralisables, à l'instar de la démarche de « carnet de santé » à la MEL ou du prêt à taux zéro « Prim'Access ». Celles-ci correspondant à des problématiques souvent partagées (veille sur le parc privé, accès à la propriété) et semblent adaptées à une gouvernance locale plus courante.

A un niveau intermédiaire, le financement « en coût global » du logement social, l'instance multipartenariale d'attribution ou encore la location active ne pourront être réappropriées que sur des territoires où l'intercommunalité dispose d'une légitimité suffisante pour faire émerger un consensus, porter et le cas échéant imposer, un cadre d'action impliquant souvent à ses partenaires de « faire un pas de côté ».

Certaines démarches doivent ainsi être appréciées plus pour l'esprit qui les sous-tend que pour leur répliquabilité directe, tant leurs conditions de succès sont tributaires d'ingrédients locaux souvent exceptionnels. On voit bien là l'importance d'une adaptation fine des politiques aux réalités locales que la « transmission » d'expériences d'un territoire à l'autre doit pouvoir préserver, avec le même degré d'exigence que celui attendu de la part de l'Etat. Ces constats montrent tout l'intérêt des dispositions prévues par le gouvernement visant à ne pas adosser systématiquement à la pérennisation d'une démarche sa généralisation à l'ensemble des territoires.

Certaines démarches doivent
ainsi être appréciées plus pour
l'esprit qui les sous-tend que
pour leur répliquabilité directe, tant
leurs conditions de succès sont
tributaires d'ingrédients locaux
souvent exceptionnels

CONCLUSION

Ce qui frappe en premier lieu à la lecture de ces expériences, c'est le foisonnement et la diversité des expérimentations et dispositifs locaux, témoignant sans doute d'une certaine capacité des acteurs locaux à apporter des solutions originales pour mettre en œuvre leurs projets en matière d'habitat.

En effet, si ce recueil se limite à la présentation de quelques expériences locales, bien d'autres existent à des degrés plus ou moins développés. Elles sont représentatives de la capacité des collectivités à intégrer dans leur politique locale les orientations nationales et à les adapter aux réalités locales. Elles témoignent du dynamisme du bloc local et de leur engagement sur les questions d'habitat.

Les intercommunalités ne sont pas systématiquement à l'origine de ces initiatives. Nombre d'entre elles s'inscrivent dans un contexte partenarial où l'on retrouve les acteurs publics et privés du territoire. Bien souvent c'est une contrainte réglementaire qui va susciter de la part des métropoles ou des communautés, la nécessité « d'aller plus loin » pour la mettre en œuvre ou la compléter.

Ces démarches restent toutefois fragiles. Pour certaines très attachées à la volonté et à la détermination d'un seul acteur qui y met tout son dynamisme, leur répliquabilité peut être compromise. Elles sont en outre liées aux capacités financières des collectivités et de leurs partenaires qui dans un contexte de contraintes financières accrues pourraient préférer d'autres voies. Enfin, les évolutions réglementaires très fréquentes dans le domaine du logement peuvent être source d'instabilité et nuire au développement de l'innovation.

Les exemples de dispositifs adoptés par les collectivités et présentés dans cette étude, témoignent cependant de la maturité et de la vitalité des intercommunalités. De façon paradoxale, en dépit de son caractère faiblement décentralisé, le domaine du logement est avant tout marqué par son ancrage local et la diversité des contextes dans lesquels se déploient les politiques locales de l'habitat.

Souvent respectueuses des grandes orientations nationales en matière d'habitat, les intercommunalités souhaitent apporter une réponse opérationnelle aux attentes des ménages de leur territoire. C'est en ce sens que leur implication reconnue dans le domaine de l'habitat milite en faveur de politiques co-construites. Il ne s'agit pas tant pour les intercommunalités d'obtenir de nouvelles compétences, mais de disposer de plus de latitudes pour les exercer.



Pour aller + loin
Voir les fiches techniques
associées

RÉDACTION

Claire Delpech, AdCF

Conseillère habitat
c.delpech@adcf.asso.fr

Anne-Katrin Le Doeuff, Espacité

Directrice générale déléguée
ak.ledoeuff@espacite.com

avec l'appui de **Léonie Matuszewski, Chloé Chevallery**
et de **Guillaume Surmont**, chargés de mission, **Espacité**

RÉALISATION GRAPHIQUE

Mathilde Lemée, AdCF

Chef de projets événementiels,
Coordinatrice éditoriale des études

CREDITS PHOTOS

Photo by Josh Hild on Unsplash
Photo by Nathan Van Egmond on Unsplash
Photo by Philip Ackermann on Unsplash
Photo by DAT VO on Unsplash

Janvier 2021