



HABITAT

# POUR UNE DÉCENTRALISATION DE L'HABITAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES

INTERCOMMUNALITÉS  
DE FRANCE

SEPTEMBRE 2023

# SYNTHÈSE

La crise que traverse notre pays dans le domaine du logement est profonde. De nombreux acteurs se féliciteraient d'un renforcement des prérogatives des intercommunalités dans ce domaine. Elles représentent une échelle pertinente d'intervention car associées aux bassins de vie<sup>1</sup>.

Intercommunalités de France considère qu'une nouvelle étape de décentralisation ne signifie pas que les territoires deviendraient des opérateurs de l'État ou que ce dernier abandonnerait ses prérogatives. Au contraire, reconnues comme « autorités organisatrices de l'habitat » (AOH), **les intercommunalités disposeraient de**

**capacités d'intervention et de régulation** pour adapter à chaque contexte local les grandes orientations nationales. **Intercommunalités de France plaide pour une différenciation territoriale des politiques de l'habitat.**

Pour poursuivre et renforcer le mouvement de décentralisation amorcé avec la reconnaissance du statut d'AOH dans la loi dite « 3DS », mais pourvue pour le moment d'un nombre limité de compétences, il importe d'agir dans plusieurs directions :

## 1. Permettre à un plus grand nombre d'intercommunalités de devenir AOH en assouplissant les conditions d'entrée à ce statut

## 2. Conforter les AOH en enrichissant leur socle de compétences :

- Sur le parc privé en particulier dans la gestion des aides à la rénovation des logements : l'ensemble des acteurs convergent sur l'urgence absolue à agir dans ce domaine pour répondre aux enjeux climatiques.
- En donnant aux AOH qui le souhaitent l'accès de façon optionnelle, et dans une logique de différenciation territoriale, à différents dispositifs : modulation des zonages (HLM et ABC),

création d'un observatoire des loyers, mise en place d'un dispositif d'encadrement des loyers, outils de régulation des meublés touristiques, possibilité d'accorder les agréments aux OFS, agréments des LLI pour les bailleurs sociaux, validation des plans de vente HLM, validation des plans patrimoniaux des OLS, mise en place de dérogations sur les loyers HLM (loyer unique)...

## 3. Ouvrir des possibilités d'expérimentation dans certains domaines : gestion des aides de l'ANRU, outils renforcés de maîtrise du foncier en lien avec le ZAN...

## 4. Identifier des moyens financiers dédiés par exemple au travers d'une « dotation habitat »

# UN BESOIN DE CLARIFICATION DES RESPONSABILITES EN MATIERE D'HABITAT

Les politiques de l'habitat tant au niveau national que local, sont porteuses de nombreux enjeux : répondre à la demande en logement des populations les plus vulnérables en garantissant la mixité sociale, assurer la fluidité des parcours résidentiels dans un contexte inflationniste peu favorable à l'accession sociale, accélérer la construction de logements, lutter contre la précarité énergétique dans le parc existant, favoriser la sobriété foncière et la densification des espaces urbains pour répondre aux enjeux de la transition écologique...

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, « La décentralisation 40 ans après » / Cour des comptes, Référé janvier 2020, « La territorialisation des politiques du logement »

Conseil national de la refondation (CNR) logement, « Dossier de synthèse », 2023  
Conseil national de l'Habitat (CNH)

L'actualité récente montre combien la crise du logement que traverse notre pays est profonde ; les émeutes urbaines du début de l'été en témoignent.

Les causes en sont connues, validées par de nombreux experts et observateurs du domaine, analysées et débattues lors des multiples concertations organisées sur le sujet (plus récemment le CNR logement), mais elles butent sur la même difficulté : **démêler l'enchevêtrement des responsabilités.**

De fait, contrairement à d'autres domaines de l'action publique, le logement conjugue l'action de nombreux acteurs. Il est en outre caractérisé par **un pilotage encore très centralisé**. L'essentiel des décisions concernant la définition et l'attribution des aides financières, les normes et la réglementation en matière de zonages et autres obligations... relèvent encore de l'État. Le choix d'une décentralisation plus ambitieuse des politiques locales de l'habitat dont le premier acte a été marqué par la création des autorités organisatrices de l'habitat (AOH), reste à conforter.

Il s'agit d'amplifier le mouvement de territorialisation des politiques de l'habitat engagé depuis de nombreuses années avec l'essor des programmes locaux de l'habitat, les délégations des aides à la pierre, les plans de gestion de la demande, le partenariat quotidien avec les opérateurs et désormais la création des autorités organisatrices de l'habitat (AOH).

De nombreux rapports officiels vont dans ce sens. Selon la Cour des comptes, « *à l'heure où le Gouvernement réfléchit à de nouvelles étapes de décentralisation, de déconcentration et de différenciation des politiques publiques, l'enjeu d'un mode nouveau de territorialisation réside désormais dans la recherche de ces objectifs partagés entre l'État et les collectivités, dont la réalisation nécessite une différenciation d'un territoire à l'autre, au prix d'une amélioration de la gouvernance et du contrôle des actions ainsi conduites* ». Intercommunalités de France partage pleinement ce point de vue.

L'article de la loi « 3DS » concernant l'AOH issu de la commission mixte paritaire prévoit des compétences bien plus limitées que la rédaction initialement proposée par Intercommunalités de France :

- consultation simple en matière de zonage ;
- signature des conventions d'utilité sociale des organismes privés possédant au moins 5 % des logements du parc social situé dans son ressort territorial ;
- possibilité de reconstitution des logements dans les opérations ANRU vers les communes déficitaires en logements sociaux.

Toutefois, Intercommunalités de France considère que l'AOH constitue une marque forte de reconnaissance de l'engagement des intercommunalités en faveur des politiques de l'habitat. Elle est à ce titre une première étape pour **créer les conditions d'une véritable régulation de l'action publique dans le domaine du logement par les territoires**.

La crise actuelle en matière de logement (production insuffisante, renforcement de situations de ségrégation spatiale, blocages des parcours résidentiels, persistance de situations de mal logement en dépit de la loi instaurant le DALO...) impose en effet une réforme d'ampleur dans laquelle les intercommunalités souhaitent prendre toutes leurs responsabilités.

## LE BASSIN DE VIE, UNE ECHELLE QUI A DU SENS EN MATIERE D'HABITAT

Il y a bien « **une politique du logement, mais des politiques locales de l'habitat** », rappelle le document de synthèse du CNR logement.

À ce titre, le bassin d'habitat est reconnu par tous comme une échelle pertinente pour mettre en œuvre des politiques de portée nationale à déclinaison locale : **il correspond à une réalité « vécue »**. Sur ces espaces, la montée en puissance de l'intercommunalité a modifié le paysage institutionnel et rendu possible, au côté des communes garantes de la proximité, l'émergence de politiques locales capables de se saisir de la question du logement pour répondre aux attentes des ménages, contribuer aux grands équilibres sociaux et urbains en matière de mixité sociale, maîtriser l'étalement urbain, offrir une qualité de vie en ville...

**Plusieurs dispositifs sont venus légitimer et outiller cette**

**prise de responsabilité** des politiques locales de l'habitat par l'intercommunalité : délégation des aides à la pierre au succès quantitatif et qualitatif reconnu, exclusivité du PLH au niveau communautaire (à l'exception de l'Île-de-France) dont le contenu a été renforcé, nouvelles prérogatives apportées par les AOH.

Par ailleurs, **les intercommunalités exercent désormais un nombre important de compétences complémentaires** aux politiques de l'habitat : développement économique, politique de transport et de déplacements, compétences sociales pour certaines, offre de services publics diversifiée...

## LES INTERCOMMUNALITES SONT DÉJÀ EN SITUATION DE RESPONSABILITE

À la faveur de plusieurs textes de loi récents (ENL, ALUR, Égalité et Citoyenneté), un nombre croissant de compétences a été confié aux intercommunalités, placées en situation de responsabilité dans des domaines structurants des politiques du logement : délégation de la programmation des aides à la pierre sur le parc public et le parc privé, pilotage des politiques d'attribution des logements sociaux...

Actuellement, la **quasi-totalité des intercommunalités sont dotées de la compétence « habitat » et plus de la moitié a adopté un PLH<sup>1</sup>** (cf. annexe), certaines disposant d'un PLH de cinquième, voire sixième génération.

Le dispositif de délégation des aides à la pierre a connu un vif succès : **89 intercommunalités sont aujourd'hui délégataires des aides à la pierre**, soit plus d'un tiers de la population du pays (cf. état des lieux et carte en annexe).

Enfin, dans certains territoires où les intercommunalités sont encore faiblement constituées et/ou manquent de moyens humains et financiers, le département, lorsqu'il est doté de la délégation des aides à la pierre, pourrait prétendre à animer la dimension habitat à l'échelle des bassins de vie dans l'attente du renforcement des structures intercommunales.

## UN BESOIN D'APPROFONDISSEMENT DE LA DECENTRALISATION

Intercommunalités de France considère que si la politique de l'habitat porte en elle des enjeux nationaux majeurs et des objectifs en matière de cohésion sociale et territoriale dont l'État doit demeurer le garant, le « pilotage à distance » de la politique du logement, marqué par des processus de décision et des outils très verticaux, a montré ses limites.

Aujourd'hui, la forte différenciation des réalités locales impose une plus grande décentralisation des responsabilités opérationnelles dans le pilotage des politiques du logement. En liaison étroite avec les bailleurs sociaux et les autres opérateurs et acteurs des politiques de l'habitat, les collectivités doivent pouvoir disposer d'une plus grande capacité de régulation et d'ajustement des dispositifs nationaux trop souvent « aveugles » à la complexité territoriale et aux priorités différenciées des territoires.

Le logement n'est pas réellement une compétence, c'est plutôt un domaine d'actions partagé entre plusieurs acteurs, publics et privés. **Pour maîtriser réellement les politiques de l'habitat sur leur territoire, les intercommunalités doivent pouvoir disposer d'outils d'animation, de régulation et d'arbitrage en interaction avec ces acteurs.**

D'une façon globale, Intercommunalités de France considère qu'une nouvelle étape de décentralisation ne signifie pas que les intercommunalités deviendraient les opérateurs de l'État ou que ce dernier abandonnerait ses prérogatives. Bien au contraire, **elle implique un engagement partagé entre un État fort, garant de l'intérêt national, du maintien des grands équilibres territoriaux et de la solidarité, et les collectivités mises en situation de responsabilité pour leur déclinaison locale.**

<sup>1</sup> 582 intercommunalités disposent (ou ont lancé une démarche) de PLH représentant 86 % de la population nationale.

# CONFORTER LES AOH

Si on peut se satisfaire de la création du statut d'AOH, les compétences qui leur sont attachées sont assez modestes. De nombreux observateurs considèrent que pour le moment l'AOH est une « coquille vide ». De fait, le contenu actuel des compétences est bien éloigné du contenu initial proposé par Intercommunalités de France mais rejeté par le Gouvernement de l'époque.

**Une vingtaine d'intercommunalités sont susceptibles de devenir Autorité organisatrice de l'habitat sur leur territoire.** Plus concrètement quelques intercommunalités<sup>1</sup> ont acquis ce statut. D'autres candidatures sont attendues, certaines étant dans l'attente du renouvellement de leur PLH (il doit être exécutoire) ou de la mise en œuvre effective de leur PLU intercommunal en cours d'élaboration.

## Qui actuellement peut-être AOH ? quelles sont ses compétences ?

Pour être AOH (sur demande et accord du CRHH et du préfet), plusieurs conditions cumulatives :

- disposer d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) et d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoires ;
- avoir signé une convention intercommunale d'attribution (CIA) ;
- être délégataire des aides à la pierre<sup>2</sup>.

Ce statut donne accès à trois nouvelles possibilités :

- l'AOH est consultée sur les modifications en matière de zonages (investissement locatif) ;
- elle est signataire des conventions d'utilité sociale des organismes possédant au moins 5 % des logements du parc social situé dans son ressort territorial (bailleurs privés) ;
- elle peut orienter, si elle est signataire d'une convention NPNRU, la reconstitution des logements démolis dans une opération de renouvellement urbain au-delà de l'unité urbaine, et prioritairement dans les communes déficitaires SRU.

<sup>1</sup> Arrêté publié pour Brest métropole, Rennes métropole, Nice Métropole, Grand Chalons, Seine-Eure agglomération.

<sup>2</sup> Conventions de délégation de gestion conclues en application de l'article L. 321.1.1 du Code de la construction et de l'habitation.

**Pour poursuivre le mouvement de décentralisation amorcé avec les AOH, il importe d'agir dans plusieurs directions :**

#### **Permettre à un plus grand nombre d'intercommunalités d'accéder au statut d'AOH.**

Il serait dommage de restreindre le nombre d'autorités organisatrices en raison de conditions d'accès trop restrictives. Plutôt que de transformer la création des AOH en parcours d'obstacle, il convient d'engager les intercommunalités dans une nouvelle dynamique responsabilisante et d'aller vers une plus large diffusion de ce statut.

Or, la loi exige actuellement que les intercommunalités candidates à ce statut disposent d'un PLUi exécutoire. Ce critère est très contraignant. Le PLUi est un document complexe, dont la réalisation une fois la décision prise,

peut prendre plusieurs années.

Le statut AOH pourrait être accordé à toute intercommunalité candidate. Si le conseil communautaire n'est pas favorable à ce transfert, la compétence relèverait alors du département (en dehors des compétences liées au droit de l'urbanisme qui relèveraient alors de l'État). Dans les six mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, l'intercommunalité pourrait demander à se voir transférer la compétence dans un délai d'un mois.

#### **Conforter les AOH en enrichissant leur socle de compétences de base :**

- La gestion des aides à la rénovation thermique, notamment sur le parc privé. En qualité d'« autorité organisatrice », ces dernières coordonneraient, par voie conventionnelle, l'ensemble des aides à la rénovation énergétiques délivrées sur son territoire par les acteurs publics ;
- La capacité de moduler des zonages (HLM et ABC notamment) en fonction du contexte local ;
- La représentation de l'AOH au sein des conseils d'administration des bailleurs sociaux privés présents sur son territoire ;
- Les dispositions relatives au changement d'usage des locaux destinés à l'habitation.

#### **Donner aux AOH qui le souhaitent l'accès, de façon optionnelle, à différents dispositifs :**

Cette approche, donnant aux collectivités des responsabilités dans des domaines bien identifiées et ciblés et prenant en compte la diversité des territoires et de leurs besoins, semble plus efficace qu'un nouvel acte généralisé de décentralisation. Une vision uniforme de la politique du logement n'est plus adaptée aux enjeux. Intercommunalités de France plaide au contraire pour une différenciation territoriale.

Les collectivités intéressées auraient ainsi la capacité d'intervenir sur certains dispositifs et notamment les dispositifs réservés aujourd'hui aux zones tendues (article 232 CGI), création d'un observatoire des loyers, mise en place d'un dispositif d'encadrement des loyers, outils de régulation des meublées touristiques, possibilité d'accorder les agréments aux OFS, agréments des LLI pour les bailleurs sociaux, validation des plans de vente HLM, validation des plans patrimoniaux des OLS, mise en place de dérogation sur les loyers HLM (loyer unique)...

**Ouvrir des possibilités d'expérimentation dans certains domaines : gestion des aides de l'ANRU, outils renforcés de maîtrise du foncier en lien avec le ZAN, etc.**

**Identifier des moyens financiers dédiés pour accompagner ces évolutions dès lors que certaines compétences auront été transférées aux collectivités. Une « dotation habitat » spécifique pourrait par exemple être mise en place dans cette perspective.**

## Assouplir les conditions pour devenir AOH

Conditions actuelles pour devenir AOH	Evolutions proposées
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposer d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) et d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoires</li> <li>• Avoir conclu une convention intercommunale d'attribution (CIA)</li> <li>• Être délégataire des aides à la pierre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le statut AOH pourrait être accordé à toute intercommunalité candidate.</li> <li>• Si le conseil communautaire n'est pas favorable à ce transfert, la compétence relèverait alors du département, en dehors des prérogatives en lien avec le droit de l'urbanisme qui continueraient à relever de l'État.</li> <li>• Dans les 6 mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, l'intercommunalité pourrait demander à se voir transférer la compétence dans un délai d'un an.</li> </ul>

## Compétences de base des AOH

AOH compétences actuelles	Evolutions proposées
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultation sur les modifications en matière de zonages (investissement locatif)</li> <li>• Signataire des conventions d'utilité sociale</li> <li>• Possibilité de reconstitution de l'offre de logement NPNRU au-delà de l'unité urbaine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compétences actuelles des AOH</li> <li>• Le transfert de l'ensemble des aides à la rénovation énergétique</li> <li>• Conclure une convention de coordination avec l'ensemble des acteurs soutenant financièrement la rénovation énergétique sur le territoire de l'AOH</li> <li>• Capacité à intervenir sur les zonages applicables à leur territoire</li> <li>• Possibilité de bénéficier des dispositions relatives au changement d'usage des locaux destinés à l'habitation</li> <li>• Être représentée au sein des conseils d'administration des bailleurs sociaux privés du territoire</li> </ul>

## Compétences optionnelles des AOH définies par voie contractuelle

- L'État et l'intercommunalité concernée pourraient convenir du transfert de compétences ne relevant pas du bloc précédent, par la voie contractuelle (institution d'un dispositif d'encadrement des loyers du parc privé en dehors des zones tendues, gestion par délégation des crédits à la rénovation urbaine...).

## Des capacités d'expérimentation

- Le statut d'AOH doit permettre de développer des expérimentations n'ayant pas obligatoirement vocation à se généraliser à l'ensemble du territoire national : loyer unique à Rennes, gestion des espaces provisoirement non urbanisés, partage du Pinel (Bretagne), encadrement des prix du foncier, signature des agréments des OFS et du LLI

## APPROCHE DETAILLEE

### SOCLE DE COMPÉTENCES DE BASE DES AOH

#### LA DÉLÉGATION DE L'ENSEMBLE DES AIDES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Intercommunalités de France plaide pour un assouplissement des critères pour devenir AOH notamment afin qu'un maximum d'intercommunalités soient en mesure d'assurer le pilotage local de la rénovation énergétique des logements.

Actuellement, cohabitent plusieurs régimes d'aide à la rénovation énergétique :

- des aides nationales au travers du dispositif MaprimeRénov' qui passent par la plateforme et échappent en partie dans son déploiement local aux collectivités ;
- des aides qui transitent par la délégation des aides à la pierre (MaprimeRénov' sérénité, MaprimeRénov' copropriété et Ma prime Adapt') ;
- et des aides locales mises en place et pilotées par les collectivités qui visent dans de très nombreux cas des objectifs plus ambitieux en matière de rénovation énergétique.

Certains de ces dispositifs sont concurrents dans leur ambition en matière de rénovation énergétique et souvent

les circuits ne sont pas articulés entre eux (un ménage qui choisit MaprimeRénov' peut ne pas être informé de l'existence d'autres dispositifs). Par ailleurs, chaque acteur dispose de données sans qu'aucune vue d'ensemble des aides accordées à l'échelle d'un bassin de vie ne soit disponible.

*Les intercommunalités, via l'AOH, pourraient devenir délégataire de l'ensemble des aides à la rénovation de l'habitat (dont MPR) pour jouer le rôle de « guichet unique » : animation, conseil, instruction, paiement.*

Le renforcement des intercommunalités dans ce domaine permettrait :

- de disposer de données agrégées pour vérifier l'évolution de l'atteinte des objectifs de rénovation ;
- un niveau de contrôle qualitatif renforcé des travaux réalisés ;
- de coordonner l'ensemble des acteurs de la chaîne dans le cadre du rôle traditionnel d'ensamblage des intercommunalités. En qualité d' « autorité organisatrice », ces dernières coordonneraient, par voie conventionnelle, l'ensemble des aides à la rénovation énergétique délivrées sur son territoire par les acteurs publics.

#### CAPACITÉ À INTERVENIR SUR LES ZONAGES SUR LEUR TERRITOIRE :

De très nombreux dispositifs en matière d'habitat font l'objet d'un zonage. Ces zonages sont définis au niveau national. Si les critères prennent en compte un certain nombre de considérations locales, leur géographie reste approximative.

**Il conviendrait a minima de donner la possibilité aux intercommunalités d'harmoniser les zonages souvent établis à l'échelle communale pour définir des périmètres infra communaux, voire des zones de non-application,**

**ou encore la définition de périmètres d'application prioritaire.** Cela permettrait aux intercommunalités en charge de la politique de l'habitat de jouer sur la complémentarité des parcs selon les besoins locaux, d'ajuster aux échelles infra communales selon les projets : ouverture d'un équipement structurant, d'une gare, d'une zone d'activité...

*Ceci implique de modifier la politique actuelle de l'État visant à piloter des enveloppes financières attachées à chaque zonage. Des quotas pourraient être définis à l'échelle des CRHH, leur gouvernance ayant été élargie aux représentants des collectivités locales par la loi 3DS.*

Parmi les zonages les plus connus et usités, on retrouve :

**Zonage A, B, C (article D 304-1 du CCH) : il effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du niveau de tension du marché immobilier sur un territoire ». Par ordre décroissant de tension, les zones géographiques sont : A bis, A, B1, B2 et C.**

Le niveau de tension est défini en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements.

Indicateurs utilisés : dynamique des bassins de vie, évolution de la démographie, prix immobiliers, niveau des loyers d'habitation...

Le zonage ABC est notamment utilisé pour l'éligibilité et pour les barèmes applicables aux aides relatives à l'investissement locatif (Pinel, Denormandie, Loc'avantages, Louer abordable), à l'accession à la propriété (prêt social location-accession, prêt à taux zéro, TVA à taux réduit en zone ANRU et quartier prioritaire de la ville, bail réel solidaire) ainsi qu'au logement locatif intermédiaire et pour la fixation des plafonds de loyers des logements sociaux financés en PLS.

### **Zonage I, II, III, dit zonage HLM**

Mis en place en 1978, le zonage 1/2/3 est un paramètre entrant dans le calcul des aides personnelles au logement (AL et APL). Il est également employé afin de déterminer les plafonds de loyer du logement social (PLAI et PLUS).

Sur une même intercommunalité, il est fréquent que plu-

sieurs zonages HLM cohabitent, voire se concurrencent rendant complexe un bon équilibre dans la répartition des opérations de construction du parc social sur le périmètre intercommunal (le zonage III étant le moins aidé) ou perturbent le marché investisseur pour le zonage ABC lorsque cohabitent différents niveaux de loyers.

### **Autres zonages concernant le parc privé**

De nombreux autres dispositifs nationaux visent le parc privé : ils concernent le plus souvent des opérations d'amélioration du parc de logement ou d'incitation à renforcer l'offre locative. Ces dispositifs doivent pouvoir être modulés localement. C'est le cas du dispositif « Loc avantage » par exemple. Afin d'agir sur le parc privé, un certain nombre d'aides et de dispositifs pourraient être pilotés par les intercommunalités : aides à la rénovation énergétique actuellement pilotées par l'ANAH, animation dans le déploiement des Accompagnateurs Rénov'...

La loi « 3DS » a mis en place une consultation pour avis des AOH sur les projets de modifications en matière de zonage, notamment en ce qui concerne l'investissement locatif. Fort de ce premier acquis, il conviendrait que l'État fournisse aux intercommunalités un état des lieux des dispositifs en lien avec le zonage, utilisés sur leur territoire : nombre de dossiers d'investissement, montant, type de logement, localisation....

## **POSSIBILITÉ DE BÉNÉFICIER DES DISPOSITIONS RELATIVES AU CHANGEMENT D'USAGE DES LOCAUX DESTINÉS À L'HABITATION**

Le CCH (article 637-1) permet à certaines communes (plus de 200 000 hab.) ou à leurs intercommunalités ayant la compétence PLUI de soumettre à autorisation préalable le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation. Le changement d'usage est le plus souvent le fait de locations saisonnières ou via une plateforme en ligne.

Aujourd'hui, cette procédure permet en particulier aux collectivités qui connaissent des tensions importantes sur le marché du logement de réguler un développement excessif de la location saisonnière.

Cette procédure ne s'applique pas aux résidences principales louées au maximum 120 jours par année civile. Elle interdit en revanche la location, sans avoir obtenu l'autorisation de changement d'usage, d'une résidence secondaire, quelle que soit la durée de cette locatio

Ce dispositif est actuellement réservé aux communes situées en zones tendues, telles que définies dans le décret du 10 mai 2013. Il pourrait être ouvert aux AOH qui en feraient la demande.

L'AOH serait représentée au sein des conseils d'administration des bailleurs sociaux présents sur son territoire.

## DE NOUVELLES DÉLÉGATIONS OPTIONNELLES POUR LES AOH

### POSSIBILITÉ D'INSTITUTION D'UN DISPOSITIF D'ENCADREMENT DES LOYERS DU PARC PRIVÉ EN DEHORS DES ZONES TENDUES

La loi ELAN de 2018 (article 140) a donné la possibilité à certains territoires de mettre en place à titre expérimental et pour une durée de 5 ans un dispositif d'encadrement des loyers. Ce dispositif a été revu par la loi « 3DS » (article 85) qui l'a prorogé de trois ans. **Cet encadrement a pour objectif d'agir contre les loyers excessifs et de contenir les hausses de loyers abusives constatées dans certaines communes. Il s'articule avec le dispositif d'en-**

cadrement de l'évolution des loyers (plafond IRL).

Ce dispositif est actuellement réservé aux communes situées en zones tendues telles que définies dans le décret du 10 mai 2013. Il pourrait être ouvert aux AOH qui en feraient la demande.

### ENCOURAGER L'HABITAT ABORDABLE

Possibilité pour l'AOH de valider les agréments BRS et OFS pour être en mesure de réguler la production de cette offre qui se développe. Agréments du LLI.

## FAVORISER L'EXPÉRIMENTATION : UNE DES CLÉS DE L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES ET DES COMPÉTENCES

Le statut d'AOH doit permettre la multiplication de dispositifs expérimentaux n'ayant pas vocation à se généraliser à l'ensemble du territoire national (loyer unique à Rennes, gestion des espaces provisoirement non urbanisés...), partage du Pinel (Bretagne) et faciliter les expérimentations.

### POSSIBILITÉ DE GÉRER LES CRÉDITS À LA RÉNOVATION URBAINE

Confier aux AOH qui le souhaitent, sous format contractuel, et qui sont porteuses d'un projet de rénovation urbaine, la délégation de l'ANRU des aides à la rénovation urbaine.

Cette délégation ANRU porterait sur l'ensemble des aides (ANRU, Action logement) et désignerait l'AOH comme référent pour l'ensemble des acteurs (commune, intercommunalité, bailleurs sociaux ...) et l'ensemble des opérations concernées par la rénovation urbaine ;

### ETUDIER LES POSSIBILITÉS POUR RENDRE LE PLH EN TOUT OU PARTIE OPPOSABLE

Le programme local de l'habitat (PLH) constitue la colonne vertébrale des politiques locales de l'habitat. Il définit sur une période longue (6 ans) les engagements quantitatifs et qualitatifs des intercommunalités en matière de logement. Il établit les modalités de coordination à mettre en œuvre avec l'ensemble des acteurs et des politiques conduites au niveau local. Ce document souffre toutefois d'une faiblesse sur le plan réglementaire qui ne rend pas opposable aux autres documents de programmation (PLUI, PCAE, CIA...).

## ETUDIER DES POSSIBILITÉS POUR ENCADRER LES PRIX DU FONCIER

Ces possibilités de renforcement des outils fonciers passent par un dispositif expérimental à définir et ne pourront s'appliquer dans tous les territoires.

Ils doivent être justifiés par le poids du poste "foncier" dans le coût de revient des opérations (de 20 % à 50 %). Actuellement, dans les secteurs très tendus, une forme

de consensus se dessine pour réduire, voire neutraliser le coût du foncier. En effet, l'idée d'une régulation des prix des terrains à bâtir fait son chemin et les acteurs de la chaîne du logement, décideurs publics et opérateurs privés, sont désormais à l'écoute des nouveaux dispositifs (BRS, encadrement des loyers...) s'ils permettent de faire coïncider la demande et l'offre.

## LA SITUATION DE LA PETITE COURONNE FRANCILIENNE

Le constat est aujourd'hui largement partagé d'un échec de la réforme de la gouvernance métropolitaine de la politique de l'habitat dans le paysage francilien.

Cette situation n'empêche pas les intercommunalités existantes de l'aire métropolitaine du Grand Paris de développer, chacune à leur échelle, des politiques locales de l'habitat, avec des niveaux d'intervention et de moyens très hétérogènes.

Pour autant, elle s'accompagne de la persistance de plusieurs effets pervers : un déficit notoire de construction de logements répondant aux besoins des ménages franciliens, la persistance de fractures territoriales caractérisées par une inégale répartition de l'offre et un morcellement des compétences habitats aux différentes échelles (MGP, EPT et leurs communes membres).

## PRINCIPALES ÉVOLUTIONS SOUHAITABLES POUR REDÉFINIR UNE ORGANISATION PLUS LISIBLE ET EFFICACE DE LA COMPÉTENCE HABITAT EN ILE-DE-FRANCE

**La MGP doit pouvoir proposer un schéma d'ensemble de l'organisation du territoire métropolitain** répondant à un objectif de développement de l'offre de logement. Elle doit également être force de proposition pour réduire les inégalités territoriales qui marquent la métropole. Ces préconisations pourraient être regroupées dans un **Document d'Orientations Métropolitaines (DOM)** en matière d'Habitat et d'Hébergement faisant office de PMHH, document stratégique en articulation avec les documents de planification supra-métropolitains : SDRIF, SRHH, la loi sur le Grand Paris et la **territorialisation de l'offre de logements (TOL)**.

**Les Etablissements Publics de territoire (EPT) doivent rester le niveau de la mise en œuvre opérationnelle** de ce schéma stratégique (DOM) permettant une déclinaison fine des orientations métropolitaines sur la base d'un PLH à l'échelle de son territoire. Ce dernier présenterait une territorialisation des actions au niveau communal et infra communal.

Ce PLH porterait notamment sur :

- L'encadrement de la qualité de la construction neuve, de l'examen des projets immobiliers du point de vue de leur insertion urbaine, qualité architecturale et fonctionnelle, plan de financement...
- Le suivi de l'encadrement des loyers là où il est mis en place, ainsi que la régulation des meublés touristiques
- Le pilotage du financement des outils territoriaux en faveur du logement abordable (Coopérative, OFS, Office Public HLM...)
- Les réponses aux besoins des populations spécifiques : jeunes, personnes âgées, plan de traitement des FTM...
- La relation aux entreprises, aux bailleurs sociaux et à Action Logement pour favoriser le logement des salariés et le rapprochement domicile-travail
- Les modalités de lutte contre l'habitat dégradé et du redressement des copropriétés et la mise en œuvre des dispositifs d'amélioration de l'habitat privé dégradé co-financés par l'ANAH (OPAH, PDS, PIG, POPAC, ORCOD...) et de la coordination de la lutte contre l'habitat Indigne.

- Les modalités d'un conventionnement avec les bailleurs sociaux et institutionnels : production nouvelle et développement, relogement, politique de vente, entretien, qualité de gestion, utilisation de l'exonération TFPB...
- La définition d'une politique d'attribution à l'échelle du territoire et d'un plan de gestion partagée de la demande de logement

La délégation des aides à la pierre et le financement du logement seraient automatiquement confiés aux EPT. Un volet spécifique serait consacré à la définition des objectifs de réhabilitation du parc social existant

Pour les EPT qui le souhaitent, cette compétence pourrait s'adosser à la compétence des PLU communaux sous la forme de PLUI-H tenant lieu de PLH.

La gestion du contingent préfectoral pourrait être confiée aux EPT candidats dès lors qu'ils ont une CIL et une CIA en vigueur (co-piloté par l'État), permettant de mieux coordonner les relogements aux projets du territoire (lutte contre l'habitat indigne, NPNRU...)

**La commune resterait le niveau de proximité et de relation à l'utilisateur**, notamment en matière de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux, dans le respect de la politique définie au niveau du territoire, évalué dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement pilotée par l'EPT.

# ANNEXES

## ANNEXE 1 – LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITES EN MATIERE D’HABITAT

### QUI EST COMPÉTENT EN MATIÈRE D’HABITAT ?

Depuis 2004, les évolutions législatives et réglementaires ont initié un mouvement progressif de responsabilisation des intercommunalités désormais consacrées comme la pierre angulaire de la mise en œuvre de la politique locale de l’habitat.

Pour autant, cette compétence reste encore partagée avec d’autres collectivités et l’État :

#### Les régions :

Élaboration du schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET) qui comporte un volet habitat. Les régions pilotent par ailleurs le service public de la rénovation énergétique (programme SARE, guichets uniques)

#### Les départements :

Élaboration du plan départemental de l’habitat (PDH), du plan départemental d’action pour l’hébergement et le logement des personnes défavorisées (PDALHPD) et du schéma départemental d’accueil des gens du voyage (SDAGV). Le département exerce également de nombreuses missions en direction du logement dans le cadre de ses compétences dans le champ social (prévention des expulsions, fonds de solidarité pour le logement, schéma gérontologique...).

#### Les communes :

Elles apportent des aides au titre de leur clause de compétence générale (principalement rénovation de l’habitat) et garanties d’emprunts pour la construction de logement social (compétence parfois déléguée aux intercommunalités). Elles ont également des compétences en matière d’aménagement et de foncier, via notamment la délivrance des autorisations d’urbanisme et le droit de préemption urbain. Les communes conservent également de fortes prérogatives sur la politique d’attribution des logements sociaux (contingent communal). Enfin, le maire dispose de pouvoirs de police administrative en matière d’habitat indigne, dès lors que ceux-ci n’ont pas été transférés au président de l’intercommunalité.

#### L’État :

il assure la définition des orientations nationale de la politique du logement et mobilise pour cela les leviers normatif, budgétaires et fiscaux de son budget (notamment les aides à la pierre et à la personne). Il est le garant du droit au logement opposable. Il demeure très impliqué dans la mise en œuvre à une échelle déconcentrée au travers des CRHH (co-pilotage préfet - collectivités depuis la loi 3DS) et par l’intermédiaire de ses opérateurs (ANAH et ANRU). Il assure également l’instruction et l’octroi des aides à la pierre, tant pour le logement social que le parc privé, et peut déléguer cette compétence aux intercommunalités et départements via la délégation des aides à la pierre.

#### Les intercommunalités :

Elles disposent de compétences propres et de compétences déléguées.

#### Compétences propres :

**Les métropoles, CU et les CA : elles sont obligatoirement compétentes en matière d’habitat.**

Sous cette compétence «habitat» générique, le CGCT identifie, pour les métropoles, les CA et les CU, des sous-compétences obligatoires, souvent quasi identiques dans les termes employés. Certaines sont à exercer en fonction ou non de la reconnaissance de l’intérêt communautaire ou métropolitain

Compétence « équilibre social de l’habitat » pour les CA (L 5216-5 CGCT) et les CU (L5215-20 CGCT) et « politique locale de l’habitat » pour les métropoles (L.5217-2 CGCT) :

- Programme local de l’habitat
- Politique du logement / aides financières au logement social / actions en faveur du logement social / action en faveur du logement des personnes défavorisées, le tout en fonction de la définition de l’intérêt communautaire
- Opérations programmées d’amélioration de l’habitat,
- Actions de réhabilitation et résorption de l’habitat insalubre (formulation pour les CU)

- Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire (formulation pour les CA)
- Réserves foncières (pour les CA seulement)
- Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs (pour les métropoles seulement)
- Elle peut orienter, si elle est signataire d'une convention NPNRU, la reconstitution des logements démolis dans une opération de renouvellement urbain au-delà de l'unité urbaine, et prioritairement dans les communes déficitaires SRU.

**Les communautés de communes** : la compétence habitat est intitulée « politique du logement et du cadre de vie » (L. 5214-16 CGCT).

La compétence habitat est optionnelle ; la communauté de communes devient compétente dès lors qu'elles exercent au moins une des sous-compétences rattachées à la compétence générique.

Les communautés de communes sont par ailleurs compétentes en matière de « création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ».

*Selon la base de données BANATIC, 65 communautés de communes seulement n'auraient pas de compétences habitat inscrites dans leur statut.*

*Dans la pratique, de très nombreuses communautés de communes interviennent avec plus ou moins d'intensité en matière de logement, en s'appuyant sur l'action de leurs communes, du département, voire du PETR.*

**Les autorités organisatrices de l'habitat (AOH)** : la 3DS (article 92 / art. L. 301-5-1-3 du CCH) a par ailleurs créé un nouveau statut ouvert aux intercommunalités, les AOH.

Pour être AOH (sur demande et accord du CRHH et du préfet) plusieurs conditions cumulatives :

- Disposer d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) et d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire,
- Avoir signé une convention intercommunale d'attribution (CIA)
- Être délégataire des aides à la pierre.

Ce statut donne accès à trois nouvelles possibilités :

- L'AOH est consultée sur les modifications en matière de zonages (investissement locatif)
- Elle est signataire des conventions d'utilité sociale des organismes possédant au moins 5 % des logements du parc social situé dans son ressort territorial (bailleurs privés)

*Environ une vingtaine d'intercommunalités remplissent les conditions nécessaires pour pouvoir demander la reconnaissance en tant qu'AOH. Sont d'ores et déjà AOH : les métropoles de Brest, de Rennes, de Nice et la communauté du Grand Chalons. D'autres demandes sont en cours.*

### Compétences déléguées : la délégation des aides à la pierre

Instituée en 2004, la délégation des aides à la pierre permet aux intercommunalités volontaires mais aussi aux départements de gérer les aides à la pierre (parc locatif social et parc privé relevant de l'Anah). Elle donne la possibilité pour l'intercommunalité délégataire de mettre en œuvre plus facilement sa stratégie en matière d'habitat, notamment dans le pilotage de la programmation des logements sociaux. Le dispositif est une grande réussite saluée par de nombreux observateurs (Cour des comptes, CGEDD...).

Les collectivités délégataires des aides à la pierre sont bénéficiaires de premier rang des prélèvements effectués sur le budget des communes déficitaires en logements sociaux au titre de la loi SRU.

De manière complémentaire, les délégations peuvent aussi prévoir l'exercice, de manière insécable, du droit au logement opposable (DALO) et de la gestion des réservations de l'État, et de manière séparée, de la délivrance des autorisations pour l'aliénation des logements locatifs sociaux (exclusivement pour les métropoles qui en font la demande), des réquisitions avec attributaires, de la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement.

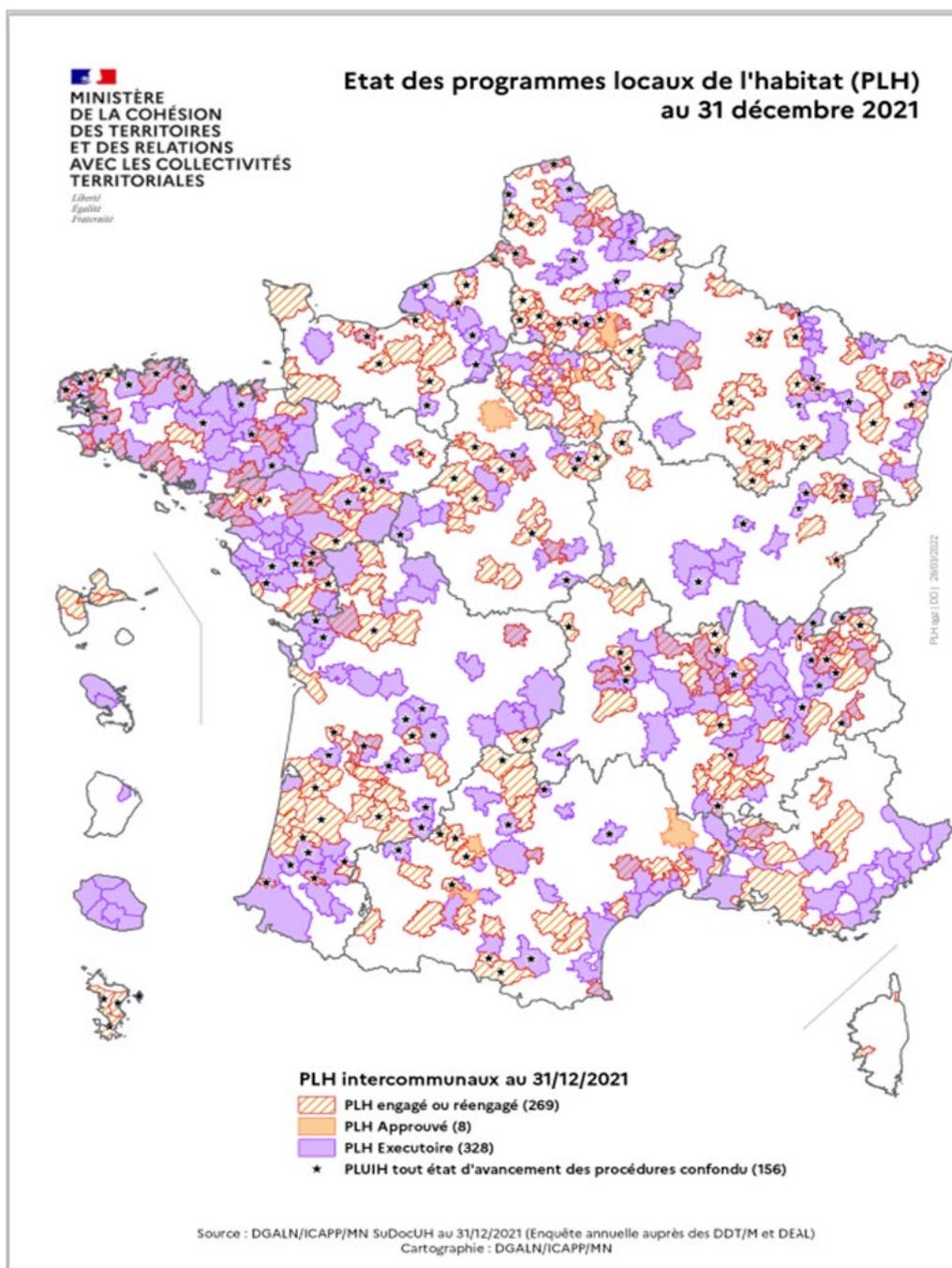
*Seule une dizaine d'intercommunalités a opté pour certaines de ces délégations complémentaires (DALO).*

Jusqu'en 2019, les services de l'État étaient mis à disposition des collectivités pour instruire la délégation (convention dite de type 2). Depuis 2019, l'État entend généraliser la délégation de type 3, soit la prise en charge complète de l'instruction par l'intercommunalité (ou le département).

État des lieux de la délégation des aides à la pierre en 2021 :

114 collectivités sont délégataires :

- 29 sont des départements, dont Paris
- 85 sont des intercommunalités dont 19 métropoles, 56 CA, 7 CU, 3 CC





## AUTRES PRINCIPAUX DOMAINES D'ACTION

Les intercommunalités sont par ailleurs chefs de file sur un certain nombre de compétences et domaines d'intervention en matière d'habitat.

### LES PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT (PLH) :

l'article L. 302-1 du CCH prévoit que l'élaboration d'un PLH est obligatoire dans les métropoles, les communautés urbaines (CU) et les communautés d'agglomération (CA) qui exercent obligatoirement la compétence en matière d'habitat, ainsi que dans les communautés de communes (CC) dotées de la compétence en matière d'habitat, qui comptent plus de 30 000 habitants et qui comprennent au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

### État des lieux des PLH en 2021 (DHUP)

Au total 582 intercommunalités disposent (ou ont lancé une démarche) d'un PLH représentant 86 % de la population nationale. Parmi les 213 communautés sans obligation de PLH (moins de 30 000 hab., disposant néanmoins d'un PLH, 17 ont moins de 10 000 hab. et 67 ont une population comprise entre 10 000 et 20 000 hab.).

	Nb d'intercommunalités	Population	pop en %
<b>Intercommunalités avec obligation de PLH</b>	<b>369</b>	<b>53,1</b>	<b>78%</b>
<i>PLH en phase d'adoption, approuvé, exécutoire</i>	233	31,3	46%
<i>PLH engagé</i>	136	21,8	32%
<b>Intercommunalités sans obligation de PLH</b>	<b>897</b>	<b>15,1</b>	<b>22%</b>
<i>avec un PLH dit "volontaire"</i>	213	5,8	9%
<i>sans PLH</i>	684	9,3	14%
<b>Ensemble des intercommunalités</b>	<b>1266</b>	<b>68,2</b>	<b>100%</b>

### LES POLITIQUES D'ATTRIBUTION :

Depuis 2014<sup>1</sup>, les intercommunalités ont la responsabilité de la définition et du pilotage de ces politiques au travers notamment des conférences intercommunales du logement (CIL), des conventions intercommunales d'attribution (CIA) et du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGID).

Les dispositions prévues par cette réforme concernent les intercommunalités tenues de se doter d'un Programme Local de l'Habitat et les intercommunalités compétentes en matière d'habitat et disposant d'un Quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

Ces dispositifs sont à mettre en œuvre en partenariat avec les acteurs locaux (bailleurs sociaux, État, communes, Action logement et les autres réservataires).

Ces obligations concernent 369 intercommunalités au titre de leur obligation de disposer d'un PLH et 53 intercommunalités entrant dans le champ de réforme du fait d'un QPV, soit 80% de la demande de logement social sur le territoire national.

<sup>1</sup>Lois ALUR, Egalité citoyenneté et ELAN

## L'ENCADREMENT DES LOYERS

Afin de fluidifier les parcours résidentiels, la loi prévoit deux mécanismes d'encadrement de loyers :

- Un dispositif d'encadrement de l'évolution des loyers visant à limiter les hausses de loyer à la relocation généralisé aux zones tendues (de plus de 50 000 habitants)
- Un dispositif expérimental sur 5 ans d'encadrement du niveau des loyers qui a pour effet de plafonner le montant initial des loyers (loi Elan). Soit la définition par décret pour les territoires concernés d'un loyer de référence, d'un loyer de référence majoré (supérieur de 20 %) et un loyer de référence minoré (diminué de 30 %).
- L'expérimentation peut être mise en œuvre dans les zones tendues, à la demande des intercommunalités compétentes en matière d'habitat. La loi « 3DS » a prolongé la durée de l'expérimentation de 3 ans (jusqu'en 2026) et a rouvert le délai de candidature jusqu'au 24 novembre 2022.

- Ce dispositif est réservé aux zones tendues et est subordonné à l'existence d'un observatoire des loyers agréé.

Actuellement l'expérimentation est en cours à :

- Paris (depuis le 1er juillet 2019)
- Ville de Lille (depuis le 1er mars 2020), et villes d'Hellemmes et de Lomme
- Ville de Lyon et Villeurbanne (depuis le 1er novembre 2021).
- Ville de Bordeaux / Ville de Montpellier / Ville de Marseille
- EPT Plaine Commune (depuis le 1er juin 2021) et Est Ensemble (depuis le 1er décembre 2021)

## L'HABITAT INDIGNE :

les présidents d'intercommunalité peuvent se voir aussi transférer les pouvoirs de police des maires en matière d'habitat indigne (article L. 5211-9-2 du CGCT)

# LA COMPÉTENCE HÉBERGEMENT (SOURCE DHUP)

L'hébergement est une compétence de l'État

Il lui appartient d'assurer à toute personne sans-abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale un hébergement d'urgence (CASF : L.345-2, L.345-2-2, L.345-2-3 et L.121-7). Même si la jurisprudence a introduit certaines nuances liées notamment à la vulnérabilité, seuls les mineurs pris en charge par le service de l'ASE, les femmes enceintes ou les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans relèvent de l'intervention du département dans le cadre de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) (CASF : L.222-3).

C'est également à l'État qu'il revient d'assurer l'hébergement des demandeurs d'asile.

Cette compétence est assurée essentiellement via des associations qui sont conventionnées et financées par l'État que ce soit par le programme 177 relevant du ministère du Logement (2,9 Mds en 2021 et 2,7 Mds en 2022) ou par le programme 303 du ministère de l'Intérieur (1,41 Mds en 2021 et 1,46 Mds en 2022) pour le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA).

Ces budgets sont en augmentation quasi constante depuis 10 ans avec par exemple, une augmentation de 142 % pour le programme 177 entre 2012 et 2021 (1,2 Mds en 2012).

## ANNEXE 2 - LES PRINCIPAUX VOLUMES FINANCIERS

Les aides au logement en direction des ménages et producteurs s'élèvent à plus de 40 milliards d'euros. Elles sont composées d'aides sociales (APL, AL...), d'aides directe à l'investissement (FNAP, subventions des collectivités, de l'Anru, de l'Anah), et d'avantages fiscaux (et d'avantages de taux (livret A, PTZ...)).

### Montant des aides au logement en direction des ménages et des producteurs

Source : *Compte du Logement / en Millions d'euros*

<b>Prestations sociales</b>	<b>20 341</b>	<b>Principaux contributeurs</b>
Parc social et conventionnés (parc social)	6 842	Etat
Parc non conventionné (locataire parc privé)	8 570	Etat
Autres (hébergement, FSL)	4 929	Départements / Etat
<b>Aides à la production</b>	<b>4 329</b>	
Aides à la pierre (FNAP)	418	Bailleurs sociaux / Action logement
Subventions des collectivités locales	652	Collectivités locales
Subventions de l'Anru	381	Etat / Action logement
Subventions d'Action logement	268	Action logement
Aides et subventions de l'Anah	2 610	Etat / quota carbone
<b>Avantages fiscaux</b>	<b>15 277</b>	
A destination des ménages (taux réduits de TVA entretien, amélioration, énergie)	7 950	Etat
Dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif privé (Pinel...)	2 419	Etat
A destination des bailleurs sociaux (exo TFPB, TVA taux réduit, exo d'IS)	4 369	Etat / Collectivités locales
Autres avantages fiscaux aux producteurs	539	Etat
<b>Avantages de taux</b>	<b>1 303</b>	
Prêts au logement locatif social (livret A)	289	CDC
Prêts à taux zéro (PTZ, éco PTZ)	742	Etat
Prêts Action logement	206	Action logement
<b>ENSEMBLE DES AIDES AU LOGEMENT</b>	<b>41 250</b>	

## CONTACTS

### RÉDACTION

**Claire Delpech**, responsable du pôle Habitat, Intercommunalités de France

### RESPONSABLE DE LA PUBLICATION

**Floriane Boulay**, directrice générale, Intercommunalités de France

### RÉALISATION GRAPHIQUE ET CRÉDITS PHOTOS

**Auriane Jaillet**, chargée de communication, Intercommunalités de France

### CONTACT PRESSE

**Yoann Jacquet**, responsable de la communication institutionnelle et des relations presse, Intercommunalités de France

Crédit photo : @ Samuil\_Levich