

Note de synthèse et de propositions option aménagement des territoires, déplacements et urbanisme :

Métropole Bord de mer

Le 11/09/24

Note à l'attention de la direction générale

Objet : Opportunité de se constituer autorité organisatrice de l'habitat (AOH) pour redéfinir la stratégie métropolitaine de l'habitat

La France connaît une crise du logement sans précédent depuis celle des subprimes en 2008. Seuls 375 000 nouveaux logements sont sortis de terre en 2022, alors qu'il faudrait chaque année plus de 500 000 logements neufs ou rénovés pour répondre aux besoins des Français. La métropole « Bord de mer » est particulièrement touchée en raison de sa situation sur le littoral, de son fort attrait touristique et de sa croissance démographique importante.

Elle est donc confrontée à une forte pression foncière, à des prix de l'immobilier et des loyers en hausse constante, s'accompagnant d'une pénurie de logements abordables pour les habitants, les salariés saisonniers et les nouveaux arrivants.

La loi du 21/02/2022 relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification, dite 3DS, a créé le statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH) pour renforcer la territorialisation de la politique de l'habitat. Comment le statut d'AOH peut permettre à la métropole de redéfinir sa stratégie de l'habitat pour améliorer durablement les conditions d'accès au logement des habitants et des salariés du territoire ?

La présente note exposera dans une première partie les facteurs de la crise du logement (IA) et les limites du pilotage actuel de la politique de l'habitat (IB). Elle exposera dans une deuxième partie une nouvelle stratégie métropolitaine de l'habitat fondée sur le statut d'AOH (IIA) avec le souci d'obtenir l'adhésion de l'ensemble des communes du territoire et des partenaires locaux (IIB).

I) La crise du logement que nous traversons est inédite et nécessite un renforcement des moyens d'action des collectivités

A) La crise du logement est à la fois conjoncturelle et systémique

1) La crise de l'offre

La construction de logements s'est effondrée à cause de la hausse des prix. Le plan de relance après la crise des subprimes de 2008 a généré un flux massif de capitaux à investir et cet afflux de liquidités a engendré une hausse des prix.

Cette financiarisation du secteur s'est aggravée dans un contexte de désengagement progressif de la puissance publique, laissant une plus grande place à des acteurs financiarisés et à une quête de rentabilité à tout prix.

Ce phénomène est encouragé par des niches fiscales nombreuses.

La hausse des prix de l'énergie et des matières premières, conséquences du déclenchement de la guerre en Ukraine, a renchéri les coûts de construction.

A cela s'ajoute la réticence de certains maires à favoriser la construction de nouveaux logements sur leur commune, en raison des oppositions citoyennes, et de leurs conséquences dans les urnes.

Enfin, l'objectif du zéro artificialisation nette en 2050 annonce un foncier plus rare et donc plus cher.

2) Le choc de la demande

Les disparités économiques et sociales se sont aggravées. Les revenus des plus riches et des plus pauvres ont connu une évolution totalement disparate. Les 1% des plus riches ont vu leurs revenus exploser, tandis que les 10 % des habitants les plus pauvres n'ont pas retrouvé leur niveau de vie d'avant 2008.

Le logement est devenu un produit d'investissement inaccessible à une partie des habitants. Ce qui explique la hausse constante du nombre de demandeurs de logements sociaux qui atteint 2,42 millions de ménages, auxquels s'ajoutent 4,1 millions de personnes mal logées.

La crise du logement provoque une paralysie du marché de la location avec deux fois moins d'offres, 1,5 fois plus de demandes et une forte tension notamment sur les studios sur lesquels les étudiants et les jeunes actifs entrent en concurrence avec les ménages modestes.

La situation est aggravée par l'essor des meublés touristiques et la disparition du marché de la location des meublés touristiques.

B) Le pilotage de la politique publique de l'habitat

1) Les limites du système actuel

Contrairement à d'autres politiques publiques, celle du logement se caractérise par un enchevêtrement de responsabilités et 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 de l'Etat.

La grande force de la France est son modèle de financement du logement social, qui repose sur la Caisse des dépôts et sur les fonds d'épargne issus du livret A.

Les collectivités territoriales sont compétentes pour traduire la politique de l'habitat au niveau local. Les intercommunalités interviennent par le biais de la délégation des aides à la pierre et l'élaboration des programmes locaux de l'habitat. Elles exercent par ailleurs d'autres compétences complémentaires à la politique de l'habitat : l'aménagement, le développement économique, une offre de services publics diversifiée.

2) Les nouvelles perspectives offertes pour la création des AOH

Le statut d'AOH est réservé aux intercommunalités qui en font la demande. Pour y prétendre, les collectivités candidates doivent remplir de façon cumulative plusieurs conditions : 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) et être délégataire des aides à la pierre.

Ce statut donne à l'intercommunalité plusieurs possibilités d'action : être consultée sur les zonages en matière d'investissement locatif et être signataire des conventions d'utilité sociale (CUS), qui comportent les plans stratégiques de patrimoine (PSP) des bailleurs sociaux de droit privé possédant au moins 5 % du parc de logements sociaux du territoire.

Le statut d'AOH apporte des compétences nouvelles limitées mais il renforce la politique partenariale avec les bailleurs.

Il offre par ailleurs la possibilité de tenter des expérimentations dans différents domaines : pilotage de la rénovation énergétique et des aides en faveur des logements du parc privé, la lutte contre l'habitat indigne, des possibilités d'ajustement des paramètres des dispositifs nationaux, la consultation pour avis concernant la création des organismes fonciers solidaires (OFS), la lutte contre les logements inoccupés, la maîtrise locale du développement des meublés.

La métropole pourrait se constituer en AOH pour redéfinir sa stratégie de l'habitat et améliorer durablement les conditions d'accès au logement sur son territoire.

II) Une nouvelle stratégie de l'habitat fondée sur le statut d'AOH

A) Devenir AOH

1) Faire le bilan de la politique de l'habitat

L'évaluation de la politique de l'habitat menée à travers la PLUI, le PLH, la CIA et la délégation des aides à la pierre, sera l'occasion de redéfinir les enjeux et les objectifs de la métropole.

Cette démarche permettra de motiver la demande d'accéder au statut d'AOH auprès du préfet et du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

Elle permettra également d'identifier les nouvelles compétences à investir, et à mesurer leurs impacts en termes d'organisation et de financement.

2) Engager de nouvelles actions

A l'issue de l'évaluation du PLUI et du PLH, la métropole pourra engager la révision de ces documents pour redéfinir globalement sa stratégie de l'habitat.

La métropole pourra même opter pour un PLUI valant PLH, document unique qui intègre les volets « urbanisme » et « habitat ».

Ensuite, la métropole pourra investir les nouvelles compétences d'AOH : consultation sur les zonages et signature des CUS.

Enfin, la métropole pourra proposer des expérimentations :

- Un encadrement des prix du foncier associé à une stratégie foncière
- La collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)
- La distribution des prêts et des aides
- La délégation des crédits de l'ANAH
- Le financement des OFS

B) Obtenir l'adhésion de l'ensemble des communes membres et des partenaires locaux

1) La gouvernance locale

L'opportunité de se saisir du statut d'AOH sera soumise à l'avis des maires à l'occasion d'une conférence des maires dédiée au bilan de la politique de l'habitat de la métropole et des possibilités offertes par la loi 3DS.

Si les maires souhaitent engager cette démarche, ils seront pleinement associés à la démarche d'élaboration du PLUIH et d'expérimentation de nouvelles compétences.

L'enjeu sera de répondre à leurs attentes, d'accompagner leurs projets et de coordonner les compétences exercées par la métropole et par les communes.

2) La comitologie de projet

L'élaboration du PLUIH donnera lieu à la désignation d'un chef de projet, en charge du pilotage et de l'animation de la démarche, d'un comité technique, en charge de la préparation des décisions d'un comité de pilotage.

L'ensemble des partenaires locaux seront associés à ces instances : Etat (DRIEAL), Région, Département, chambres consulaires, des représentants des acteurs locaux (promoteurs, bailleurs).

3) La concertation

L'élaboration du PLUIH donnera lieu à une concertation élargie, préalablement à l'enquête publique réglementaire.

Elle permettra d'initier une démarche d'animation qui pourra se poursuivre dans la durée avec l'évolution de la politique publique.

Pour conclure, on rappellera que la crise du logement est inédite, multifactorielle et que le pilotage actuel de la politique de l'habitat ne permet pas d'apporter de réponses efficaces.

Toutefois, le nouveau statut d'AOH est une opportunité de renforcer la politique de l'habitat de la métropole, au titre des nouvelles compétences et des possibilités d'expérimentation offertes par la loi.

La réussite de la démarche dépendra de l'adhésion de l'ensemble des communes membres et des partenaires locaux.

Elle ouvre la voie à une nouvelle territorialisation des politiques publiques et à une refonte de la décentralisation.