

« L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat »

résumé

Au fil des réformes successives, l'échelon intercommunal a été progressivement institué comme « chef de file » des politiques locales de l'habitat. Ces dernières, pour autant, résultent encore d'un empilement de dispositifs, d'un enchevêtrement pratiquement inédit de compétences. Etat et collectivités se partagent la scène, disposant de segments d'action et de moyens d'intervention à la fois complémentaires et disparates. Les recherches se sont jusque là focalisées sur la question, centrale, des avancées et des limites du pouvoir politique des intercommunalités en matière d'habitat. Le travail effectué s'est proposé de donner un tour nouveau, complémentaire à ces réflexions, en apportant des éléments de réponse à des interrogations aujourd'hui largement en suspens, et objets d'un déficit tant informationnel que cognitif.

Quels sont en effet les efforts financiers déployés par intercommunalités pour ces politiques, qu'elles construisent en propre¹, et auxquelles les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) servent de cadres de stratégie et d'action ? Comment ces efforts se déploient-ils, dans quelles combinaisons d'instruments et de partenariats ? Les EPCI se posent-ils la question de l'efficacité de leur implication et comment peut-on envisager cette délicate évaluation ? Quels sont encore des freins et des leviers, susceptibles d'affecter cette efficacité ?

De façon à apporter des éléments de réponse aux questionnements évoqués, des études de cas ont été conduites pour trois terrains, choisis de façon raisonnée (selon la nature de la coopération intercommunale et en fonction de la nature de la prise en charge de l'habitat par le pouvoir d'agglomération). Ces terrains sont : la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY), la Communauté d'Agglomération de Rouen (CAR), la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD). Ajoutons que les faits et analyses tenus pour ces trois Communautés ont une vocation heuristique et illustrative bien plus que celle de servir des comparaisons.

Une méthode en propre d'approche a dû être construite, du fait de l'inadaptation des documents comptables publics locaux à faire apparaître les dépenses et les recettes relevant de politiques sectorielles. Des allers-retours, constants, ont été effectués entre documents informationnels et entretiens avec les acteurs locaux, avec les Services communautaires. Ces échanges se sont avérés indispensables à la compréhension des informations factuelles. La démarche adoptée est alors tout autant quantitative que qualitative.

Des réunions régulières entre les membres de l'équipe², les réflexions émergeant à l'occasion des rencontres « de l'effet programme » initié par le PUCA, des échanges avec les membres de l'AdCF (engagés aux côtés de l'ANIL dans des questionnements similaires)... ont incontestablement servi la dynamique du travail.

Quelques traits saillants se dégagent des explorations.

- Les dépenses des intercommunalités étudiées en matière d'habitat sont modestes (selon les premières estimations, elles représentent tout au plus 4 % du budget communautaire, et au maximum, une vingtaine d'€ par habitant). La plus ou moins grande aisance financière de l'intercommunalité, sa situation fiscale ou budgétaire n'apparaissent pas déterminantes. Les particularités des contextes et des arrangements conclus localement³ influent sur les montants, sans toutefois modifier la portée du constat. Malgré une montée en puissance, les politiques en question restent peu dépensières.

¹ Et qui ne résultent ni d'un simple transfert de tâches antérieurement exercées par l'Etat, ni d'un simple prise en charge d'initiatives relevant auparavant des communes

² Alliant des compétences sur les questions propres aux politiques de l'habitat et sur le domaine des finances publiques locales

³ Tels l'existence ou non de programmes ANRU au sein du territoire communautaire, et mobilisant l'intercommunalité, une convention de délégation des aides à la pierre...

La faible importance constatée, même si elle est relativisée, demeure surprenante dans son décalage avec l'accent politique placé sur le domaine du logement, avec l'affichage dont il est l'objet. Faut-il voir là un marquage par les rouages hérités du passé, largement centralisés, que les intercommunalités, de génération récente, ne peuvent aller jusqu'à bouleverser⁴ ? Sur ces bases, compte tenu de la modicité des montants, l'argument financier, souvent invoqué comme un empêchement à une implication dans le domaine, ne pourrait-il être vu comme ressortant d'une forme d'alibi ?

- Les montants en jeu ne contribuent alors pas à augmenter sensiblement les volumes consacrés, par exemple, au financement de la production du logement social. L'observation détaillée d'opérations illustratives le confirme, mettant en relief le poids – encore limité - des apports communautaires. Ces derniers ne servent pas, ou alors rarement, à jouer un effet de masse. Intervenant à la marge financièrement, ils ont principalement un effet d'impulsion ou d'incitation (à la réalisation de logements « les plus sociaux », au respect de critères environnementaux, à l'engagement d'autres financeurs...), de levier (dans les opérations de réhabilitation, dans les dispositifs d'accession sociale à la propriété, dans le déclenchement d'avantages financiers et/ou fiscaux indirects...).

- Plus avant, l'on pourrait tenir la participation financière des intercommunalités, distribuée dans une pluralité d'instruments et de segments d'action, au sein d'un maillage dense de relations et d'engagements multi-partenariaux, comme répondant à leurs tentatives⁵ d'être visibles, présentes, au cœur des dispositifs, afin de devenir les interlocuteurs privilégiés de leurs partenaires et d'orienter les initiatives, dans un sens conforme à leurs objectifs.

Ce positionnement ne va pas de soi ; il se construit sur le mode progressif. Le Contrat de Développement de l'Offre Résidentielle (CDOR), dans lequel s'engagent le Conseil général des Yvelines, la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines et ses communes-membres, est exemplaire d'un jeu de positions ambiguës⁶ et complexes, que servent ou desservent les aspects financiers. La Communauté d'agglomération rouennaise, en re-configuration institutionnelle, établit ses positions, en intervenant financièrement aux côtés des communes et des bailleurs sociaux, tout en ménageant leurs intérêts et stratégies propres. Compte tenu de son antériorité dans le domaine, la Communauté urbaine de Dunkerque a consolidé les dispositifs et partenariats au fil du temps. La prise en charge de la délégation des crédits étatiques (aides à la pierre) et des crédits ANAH, neutre sur le plan financier, n'est qu'un élément, additionnel pour la Communauté, quand elle est reconnue comme chef d'orchestre.

On pourrait par ailleurs aller jusqu'à remarquer que l'implication financière communautaire est inversement proportionnelle à l'affirmation du rôle de l'EPCI. Elle est forte à la CAMY (qui joue d'ailleurs le rôle de partenaire davantage que celui de « chef de file »), en progression à la CAR (quand celle-ci cherche à s'affirmer), et moindre à la CUD (à laquelle rien ne servirait de recourir à des fonds supplémentaires). L'implication financière participerait de cette édification de l'intercommunalité, pour l'effectivité de son rôle de « chef de file », entendu comme imposant ses vues sans pour autant organiser toutes les actions. Ces relations, esquissées, vaudraient-ils pour d'autres intercommunalités, diversement avancées dans leur projet de construction ?

- L'on constate que les intercommunalités étudiées ne se posent pas réellement la question de l'efficacité de leur implication financière, tout comme elles définissent rarement une stratégie financière en lien avec leur politique de l'habitat. La pluralité des segments d'action s'oppose à une évaluation effective, ainsi qu'à une élaboration stratégique. Les compétences –internes ou externes- mobilisées pour l'élaboration des PLH ne servent pas ces fins d'articulation, valant par ailleurs rarement en matière d'aménagement.

Ces traits d'ensemble sont probablement à référer à une difficile acculturation (communément constatée), dans la sphère publique et locale, aux questions d'efficience et d'évaluation. Ils nous semblent également à mettre en relation avec une division des tâches (entre Services chargés des politiques sectorielles et Services financiers) qui perdure, dont les visions politiques s'accrochent

⁴ Ou dont elles s'accrochent.

⁵ Plus ou moins abouties selon les lieux et les configurations territoriales

⁶ Soutenant les initiatives communales par exemple et s'ajustant difficilement aux objectifs de l'intercommunalité.

ou qu'elles entretiennent. Les incertitudes pesant sur les financements publics locaux (manque de visibilité quant aux incidences de la réforme de la taxe professionnelle, fléchissements des dotations étatiques, rôles et découpages institutionnels en mutation...), alliées à une maturation et à une rationalisation progressive, conduisent néanmoins, au sein des trois sites à l'étude, à poser les questions en termes renouvelés, à leur accorder une importance certaine, indépendamment de la plus ou moins grande aisance financière de l'EPCI et de l'abondance des ressources locales.

Bien que n'étant pas central sur le plan des dépenses, le domaine de l'habitat, dans ses aspects politiques et sociaux, en ce qu'il requiert une vision prospective, serait-il à même de susciter l'émergence de logiques – politiques et financières – conjointes et dynamiques ?

- Pour être efficace, la mobilisation financière communautaire doit compter avec des leviers, dépassant le seul domaine de l'habitat. Importent ainsi les stratégies développées par ailleurs (ou leur absence). Le domaine foncier est en ce sens central. Il l'est au titre des sommes mobilisées⁷ et aussi, au regard du partage des tâches qu'il suppose, entre communes, intercommunalités, et Etablissements Publics Fonciers, tiers partenaires dans des équilibres subtils et difficiles à ménager.

- Il est également des freins à un surcroît d'efficacité de l'implication financière intercommunale. L'expertise (pour la programmation, le suivi, l'évaluation...) n'est pas toujours mobilisée. Des montants, même augmentés, ne parviendraient pas à réduire les tensions propres aux marchés, dépendantes de la conjoncture et du marché immobilier. Les initiatives, même soutenues, butent encore sur des questions liées à la solvabilité et solvabilisation des ménages, dont la résolution n'est pas d'essence locale. Les perspectives financières n'ont alors pas être « autonomisées » : elles méritent d'être contextualisées et à considérer de façon relative.

Le travail initié se fixait des fins exploratoires. Les pistes de réflexion qu'il suggère pourraient être poursuivies, à l'occasion de travaux additionnels. Ainsi pourrait être envisagée la production de comptes locaux du logement. Mesurant les flux entrants et utilisés au sein du périmètre communautaire pour les besoins de l'habitat, ces comptes feraient apparaître le poids financier effectif des EPCI, au sein de des financements mobilisés, incluant l'ensemble (ou l'essentiel) de leurs multiples partenaires.

Par ailleurs, les sites d'études retenus se sont révélés très contrastés, et probablement trop marqués par des effets de contexte⁸ pour qu'il soit possible de faire la part revenant aux spécificités, celle relevant de tendances d'ensemble. Le mode de quantification des dépenses étant maintenant éprouvé, la démarche pourrait être étendue à un échantillon plus fourni d'intercommunalités, à configurations (relativement) homogènes. Les explorations confirmeraient ou infirmeraient les avancées concernant la faiblesse constatée des moyens mobilisés, leur utilisation au service de la confortation de l'intercommunalité, etc., tout autant que les éléments d'analyse formulés et les hypothèses sous-jacentes. Les déficits, informationnels et cognitifs, mentionnés et à la base des travaux réalisés, ne peuvent en effet prétendre être entièrement comblés sur la base des seules évaluations produites.

Enfin, il pourrait être proposé d'étendre la démarche mise en œuvre (voire en l'amendant) à d'autres domaines de politiques sectorielles : si l'implication financière des intercommunalités au service de leur politique de l'habitat sert à conforter leur positionnement en tant que « chefs de file », est-ce spécifique à ce secteur d'intervention ? Les intercommunalités s'impliquent-elles financièrement, et s'affirment-elles de façon semblable ou contrastée, dans d'autres domaines ? Quels sont alors ceux sur lesquels elles portent leur prédilection ?

Ce sont, semble-t-il, des interrogations engageant vers des explorations complémentaires, et qui ne sont pas tenues comme exhaustives, à même de ménager des avancées quant à l'effectivité du fait intercommunal, à l'épreuve des réalités, sur la base d'une entrée formulée en termes de finances publiques locales.

⁷ Pouvant aller jusqu'à dépasser largement les montants mobilisés au titre de l'habitat.

⁸ Appartenance métropolitaine et francilienne pour le Mantois, reconfiguration institutionnelle au sein de l'agglomération rouennaise, antériorité de la construction dunkerquoise