

*Retranscription à l'identique de la copie remise par la/le candidat·e*

## MEILLEURE COPIE

### Concours externe d'ATTACHÉ·E TERRITORIAL·E

Session 2022

Spécialité *Urbanisme et développement des territoires*  
**RÉDACTION D'UNE NOTE**

Direction de l'urbanisme  
et de l'habitat  
Communauté d'Admiagglo

À l'attention de Madame la Directrice  
de la communauté d'agglomération

Objet : Le rôle des intercommunalités dans la politique du logement

Référence : Articles L302-1 et L302-3 du code de la construction et de l'habitation

Madame la Directrice,

Dans le cadre de l'élaboration du prochain programme local de l'habitat (PLH), il est nécessaire de mener une politique cohérente sur l'ensemble du territoire en matière d'habitat. Au sein de la communauté d'agglomération, on constate un déséquilibre en matière d'habitat entre la ville centre et les zones péri-urbaines et rurales.

Or, les lois Chevènement de 1999 et Solidarité Renouvellement Urbain (SRU) de 2000, confient les politiques du logement aux intercommunalités. Ainsi, ces dernières sont cheffes de file sur les enjeux de l'habitat. À l'origine, la politique du logement était liée à une logique d'aide à la production de logements (aide à la pierre de l'État) où l'État aidait les ménages à faibles revenus. Désormais, la logique est marchande et les acteurs principaux sont les promoteurs et les propriétaires. Dans ce contexte évolutif où l'on constate dans certains territoires une flambée des prix de l'immobilier peu contrôlable par les villes, quel est le rôle des intercommunalités dans la politique du logement ?

Dans un premier temps, nous étudierons les intercommunalités comme cheffes d'orchestre dans la politique du logement (I). Dans un second temps, nous étudierons la complexité de la stratégie locale : entre mixité sociale et droit au logement (II).

#### I Les intercommunalités : cheffes d'orchestre dans la politique du logement

Les différentes étapes de la décentralisation ont placé les intercommunalités comme cheffes de file et gardiens du droit au logement (A). Ainsi, la planification du logement est rendue possible grâce à des outils comme le programme local de l'habitat (B).

## A – Les intercommunalités, cheffes de file et gardiens du droit au logement

Le droit au logement est une notion reconnue tardivement (1989) et devenu opposable seulement en 2007. C'est au début des années 2000 que l'intercommunalité est reconnue comme cheffe de file. De plus, la loi Raffarin 2004 transfert l'aide à la pierre aux intercommunalités ou aux départements. Or, développer une politique de l'habitat constitue le socle politique sociale et du développement économique. Cette compétence dans le domaine du logement est protéiforme et c'est l'article L 5216-5 du CGCT qui consacre une compétence large aux intercommunalités. De plus, la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » pour Différenciation, Décentralisation, Déconcentration et Simplification vient renforcer le poids des intercommunalités.

En effet, le nombre d'acteurs autour de la table quand on parle de logements est élevé. En terme de logements sociaux on retrouve : l'État comme financeur et garant de l'intérêt général, l'office public de l'habitat, acteur pivot, les communes, qui ont un poids important en terme d'urbanisme (permis de construire, maîtrise des sols), et l'EPCI, responsable en terme d'orientations relatives aux attributions. Parallèlement, au logement social, on retrouve le logement des différents types de population : les habitants, les nouveaux arrivants, les retraités, les télétravailleurs, etc.

Ainsi, les intercommunalités ancrent l'équilibre social de l'habitat de diverses manières : amélioration du parc bâti, politique du logement, des aides au logement social, en faisant des réserves foncières et en mettant en œuvre un programme local de l'habitat (PLH).

## B – La planification du logement au travers le PLH et l'observatoire de l'habitat et du foncier

La loi 3DS du 21 février 2022 vient détailler la constitution et les objectifs du programme local de l'habitat. Élaboré par un EPCI pour une durée de 6 ans, il permet de lutter contre l'étalement urbain et évalue les besoins en logement du territoire. Il établit un diagnostic sur le fonctionnement du marché et les priorités pour la programmation des logements privés et sociaux. Ainsi, son objectif principal est de réduire les écarts entre les communes, en permettant un rééquilibrage communautaire.

Il est l'outil par excellence pour aider l'intercommunalité à trouver des solutions au déséquilibre qui existe en matière d'habitat entre la ville centre et les zones péri-urbaines et rurales. Dans certains cas, le plan local d'urbanisme intercommunal peut valoir PLH sous certaines conditions. Le PLH va formuler des orientations qui se déclinent en objectifs opérationnels. Par exemple, le Grand Chalon Agglomération a défini les orientations suivantes : 1 – Maîtriser et diversifier le développement de l'offre résidentielle, 2 – Agir sur le parc existant, 3 – Déployer et adapter l'offre en logements pour les publics spécifiques.

En plus du PLH, l'EPCI devra mettre en place un observatoire de l'habitat et du foncier dans les trois années qui suivent. Il permettra d'analyser la conjoncture des marchés et l'offre foncière disponible.

Pour compléter cette planification, un plan partenarial de gestion de demande de logement social et d'informations des demandeurs (PPGDLSID) devra être élaboré. Par conséquent, les EPCI deviennent des interlocuteurs privilégiés d'attribution des logements sociaux avec l'existence du PLH.

## II La complexité de la stratégie locale : entre mixité sociale et droit au logement

L'attribution des logements sociaux est un système éclaté en recherche de solutions de coordination et d'efficience (A). Le système rencontre des fragilités face à un changement des règles du marché (B).

## A – L’attribution des logements sociaux : un système éclaté en recherche de solutions

À l’origine, l’attribution des logements sociaux se faisait selon des caractéristiques visibles (couleur de peau, nom, etc.). Cela fut source de discriminations et de stigmatisation des populations immigrées.

Le système évolue et reconnaît désormais différents types de logements sociaux par différentes catégories de population. Cependant, le nombre d’organismes reste trop nombreux et les intérêts sont très différents entre bailleurs sociaux, OPH, communes ou EPCI. La coopération reste faible et le rôle du préfet peu développé.

C’est pourquoi, grâce à plusieurs outils comme le PLH, mais aussi le PPGD ou encore la convention intercommunale d’attribution (CIA), adoptée par la CIL, conférence intercommunale du logement, les intercommunalités souhaitent unifier les procédures des bailleurs, rendre concret le droit à l’information des demandeurs, combattre la ghettoïsation et limiter la préférence communale.

Enfin, la mixité sociale, qui a été définie pour la première fois avec la loi Égalité et Citoyenneté de 2017 (le niveau de revenus et selon la dimension spatiale) est un enjeu qui se traduit par la production de logements sociaux, porté par les intercommunalités depuis la loi ALUR de 2014. Les intercommunalités sont alors en première ligne du rééquilibrage territorial et comme acteur de l’action publique territoriale.

Il nous reste à différencier les différents besoins en logement dans un contexte de marché tendu et même parfois inaccessible pour les habitants.

## B – Les fragilités du système face à un changement des règles du marché

Bien que la loi 3DS vienne consacrer l’obligation d’instaurer 20 à 25 % de logements sociaux qui était pour le moment temporaire selon l’article 55 de la loi SRU, en pratique, il est parfois très compliqué pour les collectivités de trouver du foncier de disponible. En effet, avec la flambée de l’immobilier, le foncier devient le nerf de la guerre pour ancrer une qualité de vie aux habitants.

Mixité sociale (comprenant des ménages riches) et droit au logement (ciblant des personnes défavorisées, voire en situation de pauvreté extrême) semblent des injonctions contradictoires pour certains élus. Pourtant, il s’agit seulement d’une double temporalité avec des besoins différents, plus ou moins urgents. Or, les petites villes ou moyennes manquent d’ingénierie.

Le rôle de l’intercommunalité sera entre autre de freiner la hausse des prix des constructions neuves, travailler en amont avec les promoteurs pour minorer le foncier, éviter l’étalement urbain en densifiant et proposer des solutions mixtes, des jardins partagés, autre que des maisons individuelles. La hauteur et le partage sont des solutions à la densification choisies par la ville de Saint-Nazaire par exemple.

Dès lors, l’attribution des logements sociaux semble souffrir d’une absence de portage politique, d’une complexification des procédures, accompagnée de faibles compétences techniques et d’une devise technocratique. Pourtant, les intercommunalités doivent développer une stratégie sur le long terme, anticiper, préempter, maîtriser le prix du foncier et établir des conventions avec un établissement public foncier. Leur rôle est de résoudre les inégalités socio-spatiales et lutter contre la ségrégation résidentielle malgré la diversité des territoires et des acteurs.