

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

Communauté d'agglomération
d'admiagglo
Service de l'urbanisme et
de l'Habitat

Le 17/11/2022

Note à l'attention de la directrice
de l'urbanisme et de l'habitat

Objet : le rôle des intercommunalités dans la politique du logement

Références : Loi Chevènement 1999
Loi Solidarité Renouvellement urbain 2000, article 55
Loi ALUR 2014
Loi Égalité et citoyenneté 2017
Article L302-1 Code de la construction et de l'habitation
Loi 3DS

Depuis 1989, le terme de « droit au logement » est reconnu dans la loi comme un droit fondamental.

La loi Chevènement de 1999 a confié aux intercommunalités la responsabilité d'élaborer les politiques de l'habitat. Ceci a été renforcé avec la loi SRU en 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain.

Le Code général des collectivités précise que le « logement » est une compétence légale obligatoire pour les communautés d'agglomération regroupées sous l'intitulé générique « équilibre social de l'habitat ».

Ainsi, les communautés d'agglomération sont devenues au gré de l'ensemble des réformes législatives successives, des acteurs locaux incontournables en matière de logement et d'habitat.

Ainsi, au delà des attributions règlementaires il est important de comprendre en quoi les intercommunalités ont elles un rôle important à jouer dans la politique du logement ?

Pour cela, rappelons tout d'abord le contexte de la politique du logement en France (I).
Puis dans un second temps, nous évoquerons les moyens d'actions de l'intercommunalité et les limites auxquelles elle est confrontée (II).

I) La politique de logement en France

Des compétences en matière d'urbanisme et de logement ont été progressivement déléguées ou décentralisées au profit des collectivités locales. Il convient d'en rappeler le contexte (A) et d'évoquer les enjeux et objectifs de ces politiques (B).

A) Une compétence attribuée aux intercommunalités

La politique de l'habitat est le socle de la politique sociale et de développement économique. Les différentes lois Chevènement, SRU, ALUR, ... ont progressivement désigné l'intercommunalité comme chef de file ou « chef d'orchestre » de la stratégie locale d'attributions de logements sociaux.

Plusieurs outils sont mis à disposition des collectivités avec pour objectif de mieux répartir les personnes et familles sur les territoires.

Outre les intercommunalités, plusieurs acteurs agissent de près ou de loin dans la politique de logement sur le territoire. Sur le volet social, les organismes HLM ou bailleurs sociaux agissent en tant que propriétaires et gestionnaires du parc social et disposent du pouvoir d'attribution des logements.

L'État dispose également de compétences. En tant que financeur il dispose d'un contingent de logements réservés. Il peut aussi assurer un contrôle sur les attributions et contribuer à la construction du parc social en mobilisant du foncier. Les communes participent également aux instances d'attribution, et disposent de compétences importantes en matière d'urbanisme, de décision de construction de logements et de planification des opérations sur le territoire.

Les EPCI interviennent dans la définition des orientations relatives aux attributions, sur la diversification dans les quartiers prioritaires. Ils peuvent aussi participer et piloter des plans locaux d'urbanisme et élaborer les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Cette compétence de planification au travers du PLH est indépendante de la compétence en matière de PLU.

Le PLH porte sur un programme large qui permet de définir pour six ans les objectifs et principes d'une politique de l'habitat nécessaires pour répondre aux besoins en logements et hébergements sur le territoire en question. Il vise à favoriser le renouvellement urbain, la mixité sociale, améliorer la performance énergétique de l'habitat, favoriser une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Les EPCI compétents en matière d'habitat ont des possibilités d'actions multiples dans ce domaine car ils doivent pouvoir répondre à un nombre conséquent d'enjeux et objectifs.

B) Les enjeux et objectifs des politiques de logement

L'enjeu en termes d'habitat est de pouvoir répondre à la fois à ceux qui vivent sur le territoire, ceux qui souhaitent s'installer, en tenant compte des particularités de l'ensemble des publics (jeunes, âgés, handicaps, etc.) et de pouvoir s'adapter aux évolutions de chacun en tenant compte des parcours résidentiel. Un des enjeux principaux est également de mettre fin à la concentration des personnes défavorisées et améliorer les équilibres sociologiques au sein des territoires.

Ceci est d'autant plus complexe que les collectivités doivent faire face à de nouvelles difficultés que sont la diminution des biens sur le marché, la hausse des prix du foncier, l'augmentation de la population, l'éloignement des personnes les plus pauvres.

Les collectivités sont également contraintes de limiter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols afin de préserver les ressources sur le territoire et assurer un équilibre global entre l'habitat et autres types d'occupation des sols (espaces naturels, agricoles, forestiers,...).

Pour répondre à ces enjeux les collectivités vont devoir développer des actions permettant de mieux maîtriser le développement urbain, de déployer et d'adapter l'offre de logements aux capacités réelles des territoires.

Le levier foncier est un enjeu essentiel de la politique de logement. Plusieurs actions et moyens sont mobilisables.

II) Les moyens d'actions de l'intercommunalité et des limites à appréhender

Plusieurs moyens sont mobilisables par les intercommunalités pour combiner la politique foncière du territoire et la politique de l'habitat. Ils sont complémentaires et peuvent être mobilisés pour renforcer la politique de logements.

A) Les moyens mobilisables

D'un point de vue foncier, il est possible d'agir dès la planification au travers des outils d'urbanisme que sont les PLU, les SCoT par exemple. Ils permettent de définir une stratégie globale et préserver du foncier nécessaire à la production de logements.

Sur le foncier, il est aussi possible d'agir au delà des constructions neuves, sur le parc de logement existant. Les conventions avec l'EPF, la mobilisation du droit de préemption urbain permettent de maîtriser le foncier.

De plus des opérations d'actions en faveur de la réduction de la vacance des logements, des opérations de rénovation urbaine ou de requalification de quartiers permettent de retrouver des espaces disponibles et d'adapter les logements aux nouveaux besoins.

De même, les actions en faveur de la densification, de la surélévation, l'établissement de servitude de mixité sociale devraient permettre de redéployer une politique logement en limitant les contraintes liées à la raréfaction du foncier.

Pour mettre en œuvre ces actions, l'intercommunalité peut mobiliser plusieurs outils stratégiques.

Le PLH est un outil essentiel mobilisable. Il permet de définir les grandes orientations et de les décliner en objectifs opérationnels. Chaque objectif opérationnel peut à son tour être décliné en fiche actions.

Ces fiches actions peuvent aussi être ciblées sur des secteurs prioritaires ; secteur urbain, rural, QPV, etc.

Ce programme de l'habitat est essentiel car dès lors qu'un EPCI se dote d'un PLH elle doit mettre en place une conférence intercommunal du logement (CIL) s'il dispose d'au moins un quartier prioritaire (QPV).

Les orientations définies par la CIL donnent lieu à la rédaction d'une convention intercommunale d'attribution (CIA). Ce document contractuel est organisé par secteur géographique et comporte des engagements en termes de capacité d'accueil, de conditions d'occupation, etc. Les acteurs du logement sont donc liés contractuellement et fixent ensemble plusieurs engagements.

Enfin, des outils financiers sont mobilisables, notamment les aides à la pierre. La loi Raffarin de 2004 a introduit un régime de délégation des aides à la pierre aux collectivités qui le souhaitent. Aujourd'hui, environ 60 % de l'enveloppe des aides à la pierre est distribuée par des intercommunalités ou départements.

Le panel d'actions et d'outils mobilisables est large. Pour autant certaines limites sont à prendre en compte dans le rôle des collectivités.

B) Les points de vigilance

Le premier point de vigilance concerne le rôle des communes et la relation avec l'EPCI.

Le CGCT prévoit que quelque soit la nature du transfert de compétence à l'EPCI en matière de logement ou d'habitat, les communes membres conservent une certaines facultés d'intervention dans ce domaine.

La relation entre l'EPCI et les communes est donc primordial pour une mise en œuvre cohérente de la politique à l'échelle des territoires.

De même on constate parfois un décalage entre les objectifs des lois et les pratiques des acteurs locaux au sein des territoires. Le contournement de certaines réformes peut être observés.

Par ailleurs, la diversité des territoires, et au sein de plusieurs communes d'un même territoire, nécessitent quelques adaptations. L'ensemble des territoires ne sont pas égaux en termes de disparités, de marchés du logement. Il est donc essentiel de tenir compte de ce paramètre dans le déploiement de la politique de logements.

De plus, tous les territoires et EPCI ne se valent pas en termes de moyens humains et techniques. L'absence de partage politique ou la faiblesse des technstructures intercommunales ne sont pas favorables pour le déploiement de politiques adéquates.

Enfin compte tenu du nombre et de la diversité des acteurs intervenants, on peut constater une nécessaire convergence des acteurs privés et publics pour parvenir à la mise en place d'une politique de logement efficace.

Une réelle implication des acteurs et un suivi régulier de la mise en œuvre des actions devraient permettre d'atteindre les objectifs fixés. L'intercommunalité dispose d'un rôle clé dans la coordination et le suivi.

Le déploiement d'une politique de logement efficace et efficiente repose sur l'articulation de plusieurs stratégies, moyens et outils.

L'intercommunalité dispose d'un rôle essentiel dans la relation avec les acteurs et notamment les communes et bailleurs pour permettre la réelle mise en place de sa politique logement. Le programme local de l'habitat est un socle important sur lequel peut s'appuyer la communauté d'agglomérations.

Par ailleurs, au sein d'un même territoire les disparités entre les villes petites, moyennes, urbaines, rurales, renvoient aux liens forts, entre marchés immobiliers, politiques de l'habitat, développement économique et aménagement du territoire.

La prise de conscience semble acquise et les initiatives nationales destinées aux villes moyennes et aux centre-bourgs se multiplient. Il reste néanmoins beaucoup à faire pour organiser une meilleure coopération entre l'État et les collectivités territoriales en la matière.