

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2022

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème relatif au secteur de l'urbanisme et du développement des territoires rencontré par une collectivité territoriale.

Durée : 4 heures
Coefficient : 4

SPÉCIALITÉ : URBANISME ET DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.

Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 39 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Vous êtes attaché territorial, adjoint à la directrice de l'urbanisme et de l'habitat de la communauté d'agglomération d'Admiaggio (14 communes, 160 000 habitants).

Le territoire de l'intercommunalité est confronté à un déséquilibre en matière d'habitat entre sa ville centre et les zones péri-urbaines et rurales.

Alors que l'élaboration du prochain programme local de l'habitat (PLH) doit débiter, le président souhaite exploiter au mieux les compétences de l'intercommunalité en la matière, pour mener une politique cohérente sur l'ensemble du territoire.

Dans cette optique, votre directrice vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur le rôle des intercommunalités dans la politique du logement.

Liste des documents :

- Document 1 :** « La flambée immobilière n'épargne pas Saint-Nazaire » - *lagazettedescommunes.fr* - 23 mars 2022 - 2 pages
- Document 2 :** « Etat de l'art » - Marine Bourgeois - Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités. Quelles recompositions ? (extraits) - *Agence nationale de la cohésion des territoires* - Novembre 2020 - 6 pages
- Document 3 :** « Le logement, une compétence intercommunale protéiforme » - *Le courrier des maires et des élus locaux n°363* - Février-mars 2022 - 3 pages
- Document 4 :** « Articles L302-1 et L302-3 du code de la construction et de l'habitation » - *legifrance.fr* - Consulté le 12 mars 2022 - 3 pages
- Document 5 :** « Préambule » - Programme local de l'habitat 2020-2025 (extraits) - *Grand Chalon agglomération* - 2020 - 3 pages
- Document 6 :** « Assumer les contradictions apparentes de la politique du logement : une interview de Jean-Claude Driant » - *politiquedulogement.com* - 30 novembre 2021 - 3 pages
- Document 7 :** « Le foncier, nerf de la guerre » - *Le courrier des maires et des élus locaux n°363* - Février-mars 2022 - 2 pages
- Document 8 :** « La mise en œuvre contrariée de la réforme des attributions de logements sociaux dans les intercommunalités françaises » - Vincent Béal, Yoan Miot - Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités. Quelles recompositions ? (extraits) - *Agence nationale de la cohésion des territoires* - Novembre 2020 - 5 pages
- Document 9 :** « Les politiques du logement et de l'habitat » - *vie-publique.fr* - Jean-Claude Driant - 1^{er} septembre 2018 - 2 pages
- Document 10 :** « La convention intercommunale d'attribution (CIA) » - *DREAL Pays de la Loire* - 1^{er} octobre 2020 - 3 pages
- Document 11 :** « Programme local de l'Habitat # 3 » (extraits) - *Grand Avignon communauté d'agglomération* - Février 2021 - 4 pages
- Document 12 :** « La loi 3DS maintient, mais assouplit l'article 55 de la loi SRU » - *lagazettedescommunes.fr* - 15 février 2022 - 1 page

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

La flambée immobilière n'épargne pas Saint-Nazaire

Lagazettedescommunes.fr - Publié le 23/03/2022 • Par [Delphine Gerbeau](#)

Le coût croissant du logement dans le budget des ménages est l'un des enjeux forts de l'élection présidentielle. Exemple à Saint-Nazaire, une ville au marché immobilier modéré... plus pour longtemps.

La « petite Californie bretonne » : c'est ainsi que fut surnommée Saint-Nazaire dans les années 1860, à la naissance des chantiers navals qui, aujourd'hui encore, font la pluie et le beau temps de la cité portuaire. Un siècle et demi plus tard, au-delà des palmiers parsemés dans la ville, le surnom pourrait redevenir d'actualité, alors que le marché immobilier atteint des sommets. Comme nombre de villes moyennes depuis la crise sanitaire – à partir de 2017 ici –, la cité littorale voisine des coquettes communes de - Pornichet et La Baule, avec ses logements abordables et ses services de qualité, est de plus en plus prisée des familles du département, et d'ailleurs.

Peu de biens sur le marché

Marjolaine Bichet, architecte nazairienne et ardente défenseuse de sa ville d'adoption, se souvient : « Quand je suis arrivée, il y a treize ans, c'était l'eldorado, on trouvait des maisons à 130 000 euros en centre-ville, on pouvait négocier. Aujourd'hui, leur prix a doublé et, surtout, il n'y en a plus. » En deux ans, les prix de l'immobilier ont augmenté de 20 %, à tel point que les Nazairiens peinent à rester sur place.

« Je loge dans un 30 mètres carrés à quatre, avec un chien et un chat. Nous aurions besoin d'une maison avec jardin, mais le loyer est de 1 000 euros par mois minimum ! » explique Davina Chenet, maraîchère rencontrée sur le marché de Saint-Marc-sur-Mer, le quartier chic de la ville. « Si nous devons vendre notre maison, nous ne pourrions pas nous reloger de façon équivalente, vu l'état du marché. De nombreux propriétaires vendent une partie de leur terrain pour construire des maisons », renchérit Lydie Loizillon, pharmacienne dans le quartier.

Maguy Loyer, directrice d'agence immobilière, confirme : « De moins en moins de Nazairiens achètent à Saint-Nazaire même, ils sont obligés d'aller plus loin, à Montoir-de-Bretagne, Trignac... Sur place, les acheteurs viennent de Nantes, Tours, Angers ou Paris, et il y a très peu de biens à vendre. » La ville a gagné environ 7 000 habitants en six ans, ce qui explique en partie cette tension croissante sur l'immobilier.

Un coût insupportable

« La crise du logement va nous exploser à la figure ! Combiné aux contraintes environnementales, son coût va devenir insupportable pour une majorité de Français », reconnaît David Samzun, maire (PS) et président de la communauté d'agglomération, la Carene (10 communes, 125 900 hab.). Pourtant, la ville est active depuis longtemps sur le sujet du logement, grâce à une politique foncière ancienne.

« La politique de l'habitat, c'est le socle de la politique sociale et de développement économique. Notre point mort, pour répondre aux besoins de la population en place, est à 400 logements, détaille-t-il. Dans le précédent programme local de l'habitat [PLH], on programmait 1 000 logements par an, avec le nouveau PLH en passe d'être adopté, on passe à 1 200, dont 50 % en production maîtrisée.

Notre enjeu est de répondre à la fois à ceux qui vivent à Saint-Nazaire, et veulent y rester, aux nouveaux habitants, retraités, télétravailleurs... tout en prenant en compte le fait que la ville est dans un cul-de-sac et ne peut s'étendre, enserrée entre la mer, la Loire et le parc naturel régional de Brière. Nous avons besoin d'un pilotage très fin. »

La ville compte 28,5 % de logements sociaux, répartis sur le territoire intercommunal, permettant de répondre aux besoins des familles populaires. Sur le parc existant, pas de solution miracle pour contenir les prix – le prix moyen au mètre carré est de 2 479 euros en 2021, contre 1 746 euros en 2015. « Nous sommes à 2,5 % de vacance des logements, contre 14 % en 2014. Nous avons accompagné la réhabilitation de 725 logements en copropriété sur le dernier PLH et, avec la Sonadev, nous avons reconverti des immeubles et produit du logement, tels les immeubles Mystik ou Le Guérandais » explique Alain Bette, directeur général adjoint de l'habitat et du logement à la Carene.

Pour la construction neuve, « on tente de freiner la hausse des prix », relativise David Samzun. Il est loin le temps où la ville ouvrière peinait à attirer les promoteurs ! Aujourd'hui, la Carene a un budget annuel de un million d'euros pour acquérir du foncier, clé pour produire ensuite des logements à prix maîtrisés, comme dans l'écoquartier Courtil-Brécard à Saint-Marc-sur-Mer – mais bien inférieur aux cinq millions dont elle disposait auparavant.

Pour la construction en diffus, la servitude de mixité sociale inscrite dans le plan local d'urbanisme intercommunal permet de maintenir celle-ci en imposant un pourcentage de logement social au-delà d'une certaine surface. Enfin, une charte de qualité a été signée par la Carene avec les promoteurs, exigeant, notamment dans les programmes immobiliers, une part de logements intermédiaires pour les propriétaires occupants et les ménages primo-accédants. « On travaille en amont avec les promoteurs, ils s'engagent en échange d'une minoration du foncier », détaille Amélie Palfroy, directrice de l'urbanisme et de l'aménagement à la ville et à l'agglomération.



Des maisons individuelles dans l'écoquartier Courtil-Brécard.

Surélévation nécessaire

Dans le nouveau PLH, la production neuve est planifiée à 60 % sur la ville-centre pour limiter l'étalement urbain. La maison individuelle, réclamée par une majorité de visiteurs du service de l'urbanisme, peut-elle trouver sa place ? Les programmes maîtrisés en contiennent une petite part.

Selon Marjolaine Bichet, « il faut arrêter avec la maison individuelle. On peut faire des programmes mixtes avec des espaces verts, des jardins partagés. Et, surtout, il faut surélever Saint-Nazaire ! Les logements issus de la reconstruction sont en R+2 ou R+3, ils sont géniaux sur différents plans, on peut leur donner de la hauteur ». Une vision de densification à laquelle l'équipe municipale commence à souscrire, malgré l'opposition des habitants.

Grâce à cette palette d'outils, la vague immobilière sera-t-elle contenue en rade de Saint-Nazaire ? « Le marché ira toujours plus vite que nos efforts de construction », conclut David Samzun.

En vue de répondre aux questions soulevées, le projet s'inscrit dans le prolongement des recherches menées principalement en science politique, en sociologie, en géographie et en aménagement et urbanisme, sur (1) **les politiques de peuplement** et (2) **le pouvoir intercommunal**.

1. Les politiques de peuplement : gestion et production du logement social

Jusque dans les années 1990, les dynamiques ségrégatives ont surtout été expliquées par le rôle central des individus et des groupes sociaux (Oberti et Prêteceille, 2016), que ce soit pour pointer l'influence de facteurs « culturels » (Wirth 1928), pour souligner les effets de l'évolution des prix et des valeurs foncières sur les comportements et les choix d'installation des ménages (Burgess, McKenzie et Park, 1925) ou pour insister sur la recherche de l'entre-soi (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2010 ; Cousin, 2014) et la mise à distance des autres (Chamboredon et Lemaire, 1970 ; Charmes, 2011). (...)

Premièrement, **les travaux sur les attributions** montrent que les discriminations dans l'accès au parc social ne sont pas des cas isolés ou des accidents de parcours, mais s'expliquent par les ambiguïtés du cadre national⁶ (Houard, 2009) et l'incapacité des autorités locales à définir leurs propres normes et à s'imposer auprès des bailleurs sociaux (Bourgeois, 2019). Dans les marges de manœuvre dont ils disposent, les salariés du logement social évaluent les situations, qualifient et catégorisent les dossiers, afin de distinguer ceux qui sont dignes d'être logés de ceux qui ne le sont pas. Ils se servent de caractéristiques visibles, comme la couleur de peau ou la consonance patronymique, pour inférer des caractéristiques non observables mais pertinentes pour eux sur les modes de vie et les façons d'habiter (Sala Pala, 2013 ; Défenseur des droits, 2015). Ces raisonnements de type probabiliste appuient des discriminations statistiques, notamment à l'encontre des populations immigrées (Simon, 2003). (...)

D'autres études s'intéressent plus spécifiquement au système d'acteurs local et aux relations d'interdépendance qui le caractérisent. Elles décrivent un système éclaté – il est géré par une multitude d'organismes aux intérêts divergents (cf. tableau 1) – opaque – il est caché voire méconnu des acteurs eux-mêmes – et caractérisé par un faible degré de coopération et d'intégration (Bourgeois, 1996).

Les organismes HLM, les communes, mais aussi les représentants de l'Etat partagent un certain intérêt dans l'opacité du système : elle peut permettre d'établir des modes de gestion directs avec les bailleurs sociaux pour le logement des publics prioritaires. Dans d'autres cas, c'est la faiblesse du rôle du préfet qui est soulignée. (...)

⁶ La sélection des futurs locataires HLM se structure autour de deux principes d'action publique, le droit au logement et la mixité sociale. Le législateur affirme ainsi conjointement la nécessité d'accueillir dans le parc social des individus en situation de grande précarité tout en assurant une certaine diversité des profils afin d'éviter les concentrations susceptibles de créer des ghettos. L'articulation de la mixité sociale et du droit au logement n'a donc rien d'évident. Les deux principes renvoient à des publics disjoints et portent des injonctions concurrentes, non hiérarchisées, qui peuvent entrer en contradiction sur le terrain. L'objectif de mixité sociale n'est pas non plus clairement défini.

Tableau 1. Les principaux acteurs du système local HLM

Acteurs	Missions	
	Attributions	Production
<p>Organisme HLM (n=800)</p> <p>Établissement public : office public de l'habitat (OPH).</p> <p>Société de droit privé : entreprise sociale pour l'habitat (ESH), société anonyme coopérative et société anonyme de crédit immobilier.</p> <p>Société d'économie mixte (SEM).</p>	<p>En tant que propriétaire et gestionnaire du parc locatif social, l'organisme HLM dispose du pouvoir formel d'attribution, par le biais de ses commissions d'attribution de logement (CAL). Il est l'acteur pivot du système HLM.</p>	<p>Le plus souvent en accord avec la commune ou un EPCI, l'organisme HLM décide de la construction des logements sociaux. Il en finance la production grâce à ses fonds propres, avec l'aide de l'Etat, des collectivités territoriales (communes et intercommunalités), des collecteurs d'Action Logement et de la Caisse des dépôts qui octroie des prêts à très long terme en s'adossant sur les dépôts de l'épargne populaire comme le livret A.</p>
<p>État local</p> <p>Service préfectoral</p>	<p>En tant que financeur, l'Etat dispose d'un contingent de logements réservés (30% du parc HLM, dont 25% pour les publics prioritaires du plan départemental pour l'accès au logement des personnes défavorisées (PDALHPD) et 5% pour les fonctionnaires). Comme garant de l'intérêt général et du droit au logement, il assure le pilotage du PDALHPD et engage sa responsabilité dans la mise en œuvre du DALO. Il exerce également un contrôle sur les attributions de logement et peut assister à toutes les CAL du département.</p>	<p>L'Etat participe au financement du logement social, que ce soit par des subventions directes ou par divers autres dispositifs de soutien au secteur HLM (réduction de TVA, exonération de TFPB, exonération de l'impôt sur les sociétés). Il peut aussi contribuer à la construction parc social en mobilisant du foncier public.</p>
<p>Communes</p>	<p>En tant que réservataires, les communes disposent d'un contingent de logements sociaux – de 20% si elles se sont portées garantes des emprunts contractés par les organismes constructeurs et de 30% si elles ont participé à la construction. Les maires (ou leurs représentants) participent aux CAL et sont impliqués dans les nombreuses arènes locales intervenant dans le domaine des attributions. Selon les configurations locales, les communes ou les EPCI ont la maîtrise des OPH et en président le conseil d'administration.</p>	<p>Les communes disposent de compétences importantes en matière d'urbanisme (maîtrise des sols et des permis de construire) et participent à la décision de construire les logements sociaux sur la base de leurs plans locaux d'urbanisme (quand ils n'ont pas été transférés à l'EPCI).</p>
<p>EPCI</p>	<p>Dans le cadre des conférences intercommunales du logement, le président de l'EPCI définit, en lien avec le préfet, les orientations relatives aux attributions sur leur territoire, notamment de diversification dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Avec le rattachement encouragé des OPH communaux aux EPCI dotés de la compétence habitat,</p>	<p>Après la réforme du Code de l'urbanisme de 2010 et la loi ALUR de 2014, le transfert de la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme aux EPCI a été systématisé. Ce document unique remplace à l'échelle de l'intercommunalité les PLH communaux préexistants, sauf si une majorité de communes représentant</p>

	il peut aussi être amené à présider des organismes HLM et à participer aux commissions d'attribution de logement.	une part significative de la population s'y oppose. Les EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH peuvent également demander à l'Etat de lui déléguer la compétence pour l'attribution des aides à la pierre.
Action Logement	En contrepartie de leur participation financière à la construction du logement social, les collecteurs d'Action Logement bénéficient d'un contingent dans le parc HLM sur lequel ils positionnent les salariés des entreprises cotisantes.	Les collecteurs d'Action Logement participent au financement du logement social.

Deuxièmement, les **mécanismes de mobilité résidentielle** (Laferrère, 2013 ; Fol, Miot et Vignal, 2014) et de **production du logement social** jouent également un rôle central pour comprendre l'hétérogénéité de la composition des parc sociaux (Chapelle et Ramond 2018). Comme l'illustre le tableau 2, il existe plusieurs types de logements sociaux, destinés à des catégories de populations différentes (PLA-I, PLUS, PLUS⁷). Ces derniers correspondent à des loyers et des plafonds de ressources distincts : les logements PLA-I s'adressent aux populations les plus précaires ; les logements PLUS accueillent principalement des ménages modestes et les logements PLS sont destinés aux classes moyennes⁸. Chaque programme combine différentes catégories de logement et les proportions retenues conditionnent en amont les ménages qui pourront y accéder. Cette décision appartient aux bailleurs sociaux qui veillent à l'équilibre financier de leurs opérations et aux municipalités qui, en lien avec leurs stratégies de peuplement, fixent les objectifs en termes de type de logements sociaux à construire dans leurs programmes locaux de l'habitat (PLH). (...)

2. Le pouvoir intercommunal

Notre projet s'inscrit dans le sillage de ces travaux centrés sur le rôle des institutions, des élites politico-administratives et des politiques urbaines dans le peuplement des villes et des phénomènes ségrégatifs. **Il s'en éloigne cependant deux égards.** D'une part, nous faisons le choix d'étudier les politiques de production et de gestion de l'offre de logements sociaux de manière conjointe alors que la majorité des recherches existantes se focalise sur l'une ou l'autre de ces dimensions sans penser leur imbrication. D'autre part, nous ne nous concentrerons pas sur les communes et les politiques municipales – les plus étudiées – mais sur les institutions intercommunales, dont la création puis le renforcement furent souvent justifiées au nom de la résorption des inégalités socio-spatiales au sein des aires métropolitaines et de la lutte contre la ségrégation résidentielle.

Des compétences en matière d'urbanisme et de logement ont été progressivement déléguées ou décentralisées au profit des collectivités locales pour atteindre ces objectifs (Guéranger, 2008a). D'abord timide¹⁰, la décentralisation de la production et de la gestion du logement social s'est accélérée au tournant des années 2000. La loi Chevènement de 1999 et la loi Solidarité et renouvellement urbain, votée en 2000, ont en partie confié les politiques du logement aux intercommunalités.

⁷ Logements locatifs bénéficiant du prêt locatif social (PLS) logements locatifs bénéficiant du prêt locatif à usage social (PLUS) ; logements locatifs bénéficiant du prêt locatif aide d'intégration (PLA-I).

⁸ Les PLS sont moins chers à produire que les PLA-I, plus subventionnés car destinés aux ménages les plus modestes.

En créant de nouveaux statut d'EPCI et en réorganisant les compétences au plan local, la première a d'abord renforcé la légitimité des structures intercommunales à se positionner comme « chef de file » ou « autorité organisatrice » sur les enjeux d'habitat. La deuxième a ensuite rénové en profondeur les documents d'urbanisme et de programmation en créant notamment les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et en réformant les PLH. L'élaboration des PLH a été transférée aux EPCI et a progressivement été rendu obligatoire pour la majorité d'entre eux. Aujourd'hui, la plupart des grandes agglomérations dispose d'un PLH intercommunal censé établir les priorités en matière de programmation pour les logements privés et sociaux. Depuis la loi MOLLE de 2009, ils précisent ainsi la typologie des logements à construire, notamment l'offre de PLUS et de PLA-I (également indiquée dans le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD, co-élaboré par le département et l'Etat).

Ces PLH posent presque toujours comme objectif central la réduction des écarts entre les communes, appelé « rééquilibrage communautaire » (Madoré, 2004). En s'appuyant sur les dispositifs créés en 1999-2000, la loi Libertés et responsabilités locales de 2004 (...) permet, en outre, aux EPCI dotés d'un PLH et aux départements de se substituer aux directions départementales des équipements (DDE) pour la distribution de ces aides aux organismes HLM. Ces collectivités assurent alors elles-mêmes l'instruction des dossiers déposés par les bailleurs et la distribution des aides et des agréments qui en résultent.

Sur le volet des attributions, plusieurs incitations du législateur viennent renforcer l'échelon intercommunal, et ce dès les années 1990 : les protocoles d'occupation du patrimoine sociale (POPS) proposés par la loi Besson (1990) pour mettre fin à la concentration des personnes défavorisées et améliorer « l'équilibre sociologique des quartiers » pouvaient par exemple être définis à l'échelle du bassin d'habitat ; la loi d'Orientation relative à la lutte contre les exclusions les remplace en 1998 par des conférences intercommunales du logement et instaure des chartes intercommunales du logement qui fixent des objectifs annuels et quantifiés d'accueil des populations répondant aux critères du PLALHPD.

Mais c'est surtout avec la loi ALUR de 2014 et la loi Egalité et citoyenneté de 2017 que l'intercommunalité est promue « chef d'orchestre » de la stratégie locale d'attribution des logements sociaux. De nouveaux outils sont mis en place à cette fin, comme les conférences intercommunales du logement (CIL) et les conventions intercommunales d'attribution (CIA), qui traduisent les orientations stratégiques des CIL (cf. tableau 3), et le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGD, article 97 de la loi ALUR et article 8 de la loi Lamy). L'objectif affiché est d'unifier les procédures des bailleurs, de rendre concret le droit à l'information pour les demandeurs, de bénéficier d'une offre de logements plus importante pour combattre la « ghettoïsation » et de limiter la tendance des communes à la « préférence communale ». Les OPH devront, par ailleurs, être rattachés aux EPCI compétents en matière d'habitat. **L'ancienneté de ces dispositifs** constituera un élément d'analyse important, dont la prise en compte permettra éventuellement de mettre en évidence des effets d'apprentissage dans les politiques intercommunales du logement.

Tableau 3 : les outils de la "communautarisation" des politiques d'attribution (2014-2017)

Conférence intercommunale du logement	<p>Co-présidée par le préfet et le président de l'EPCL, la conférence intercommunale du logement a été créée par la loi ALUR et rendue obligatoire par la loi Egalité et citoyenneté. Elle s'impose aux communautés dotées d'un PLH qui comprennent dans leur territoire un ou plusieurs quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville. Elle doit définir :</p> <ul style="list-style-type: none">- les objectifs en matière d'attributions de logement et de mutations sur le parc social- les modalités de logement des personnes relevant du DALO- les conditions de coordination entre les différents réservataires (communes, préfet, bailleurs sociaux, mais aussi Action Logement titulaires de droits de réservation).
Convention intercommunale d'attribution	<p>La convention d'attribution intercommunale traduit les orientations définies par la CIL en répartissant les attributions à réaliser entre les bailleurs sociaux. Elle définit pour chaque organisme HLM un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attributions. Si un bailleur refuse de signer la convention, le préfet lui désigne des personnes à reloger. Ces attributions s'imputent sur les différents contingents de réservation. Une évaluation est présentée en CIL tous les ans. En cas de manquement d'un bailleur, le préfet peut procéder à l'attribution après consultation des maires et si le bailleur fait obstacle aux attributions du préfet, celui-ci peut désigner pour un an un délégué spécial. La CIA est, le cas échéant, annexée au contrat de ville.</p>
Plan partenarial de gestion de la demande	<p>Le Plan partenarial de gestion de la demande de logement social prévoit les conditions locales d'enregistrement de la demande de logement social, ainsi que les fonctions assurées par le dispositif de gestion partagée de la demande. Cette procédure est conduite par la communauté associant les communes, les bailleurs sociaux et l'Etat. À ce plan est associé un dispositif de gestion partagée de la demande de logement social et d'information du demandeur. Il comporte :</p> <ul style="list-style-type: none">- les conditions locales d'enregistrement de la demande- la répartition territoriale des guichets d'enregistrement existants ou à créer- la configuration, les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement du service d'information et d'accueil du demandeur de logement social- la mention du délai maximal dans le lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu- les fonctionnalités du dispositif de partage de la connaissance et de la demande- les modalités de qualification de l'offre de logement social (indicateur, échelle géographique...) sur le territoire- la liste des situations des demandeurs justifiant un examen particulier- les méthodes permettant de favoriser les mutations internes au sein du parc de logement social- les conditions de réalisation des diagnostics et dispositif d'accompagnement social favorisant l'accès et le maintien dans le logement.

(...)

En conséquence du constat de fortes variations locales dans la construction de l'intercommunalité, un débat scientifique s'est progressivement structuré autour de ce que l'on pourrait appeler « l'effectivité » et la « plus-value » de l'intercommunalité dans la conduite de l'action publique locale. Des travaux mettent en évidence le fait que le gouvernement intercommunal repose, dans de nombreuses configurations locales, sur **un contrôle étroit de l'institution par les maires**. L'intercommunalité est alors essentiellement perçue comme générant de nouvelles ressources – budgétaires, d'expertise, opérationnelles – que les maires parviennent largement à capter pour conforter leur autorité politique au plan municipal. (...)

D'autres recherches nuancent l'opposition entre intérêts communaux et intérêts communautaires pour mettre en avant l'intégration progressive des intérêts communaux, soulignant notamment les efforts en termes de solidarité nationale. Ce rapprochement serait lié au fait que les municipalités sont devenues plus dépendantes des structures intercommunales (Reigner, 2013). Le temps passé au sein des structures intercommunales socialise l' élu à l'intercommunalité et à la prise en compte des intérêts communautaires. Ces auteurs insistent davantage sur le fait que, dans certains contextes locaux, l'intercommunalité est pourvoyeuse d'innovations dans l'action publique locale avec la mise à l'agenda de nouvelles thématiques, la mise en place de nouveaux dispositifs d'intervention et plus globalement une acculturation à des échelles spatiales d'intervention élargies voire à un « intérêt communautaire ». Les travaux sur la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995 ; Pinson, 2006, 2009) montrent d'ailleurs que l'intégration d'une multitude d'acteurs dans la fabrique urbaine nécessite le consensus et la marginalisation de tous ceux dont les positions sont inconciliables (Reigner, Hernandez et Brenac, 2009). (...)

Le logement, une compétence intercommunale protéiforme



Indépendamment du cas des métropoles et des communautés urbaines, les communautés d'agglomération et de communes sont devenues, en fonction de leurs compétences, et au fur et à mesure des réformes législatives successives, des acteurs locaux incontournables en matière de logement et d'habitat. La future loi « 3DS » pourrait même renforcer leur poids en leur offrant la possibilité de devenir autorités organisatrices de l'habitat.

Transférées en totalité aux communautés urbaines et métropoles, les prérogatives des communautés de communes et d'agglomération en matière de logement et d'habitat (qui mettent en jeu d'autres compétences, telles que l'urbanisme et la politique de la ville notamment) se caractérisent par leur relative complexité, encore accentuée par de nombreuses réformes législatives, comme c'est (très) souvent le cas en matière d'intercommunalité.

Des compétences multiples

Une compétence différenciée en fonction de l'EPCI considéré

Si les compétences en matière d'habitat sont transférées en totalité dans les communautés urbaines et les métropoles pour lesquelles il s'agit d'une compétence légale obligatoire, il n'en va pas de même dans les communautés d'agglomération et de communes.

Pour les communautés d'agglomération (CA) (art. L. 5216-5 du CGCT), il s'agit d'une compétence légale obligatoire regroupée sous l'intitulé générique « équilibre social de l'habitat ». Celle-ci inclut, outre le programme local de l'habitat (PLH), la « politique du logement », les « actions et aides financières en faveur du logement social », les « réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat », « l'action en faveur du logement des personnes défavorisées » et « l'amélioration du parc immobilier bâti ». Le contenu de cette compétence obligatoire est donc large mais, à l'exception du plan local de l'habitat (PLH), chacune de ces compétences doit faire l'objet d'une définition de l'intérêt communautaire, ce qui permet donc de disposer, pour chaque CA, d'une certaine souplesse, ledit intérêt communautaire étant défini par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

A noter que la politique de logement des gens du voyage est également une compétence obligatoire de la communauté d'agglomération, mais sans définition de l'intérêt communautaire, et donc avec un transfert total au profit de la communauté.

Les « com'com » peuvent moduler la compétence

Pour les CC (art. L. 5214-16 CGCT), la « création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs » est également une compétence obligatoire, transférée en totalité. En outre, si la compétence « logement » n'est plus optionnelle depuis l'abrogation de la notion de compétence optionnelle, la « politique du logement et du cadre de vie » est néanmoins expressément listée au rang des compétences que peuvent exercer les CC, moyennant une définition de l'intérêt communautaire, dans les mêmes conditions procédurales que pour les CA : les CC disposent donc d'une double

faculté de modulation des compétences en matière de logement, au travers de la définition statutaire de ces compétences, d'une part, et au travers de la définition de l'intérêt communautaire de celles-ci, d'autre part.

Les EPCI peuvent toujours décider, au-delà des compétences légales, de se doter, dans leurs statuts, de compétences supplémentaires en matière de logement et d'habitat.

En outre, tant pour les CA que les CC, celles-ci, dès lors qu'elles sont compétentes en matière d'équilibre social de l'habitat, disposent d'une compétence spécifique en matière de droit de préemption, le code général des collectivités (CGCT) précisant que la communauté peut exercer le droit de préemption urbain (DPU) « dans les périmètres fixés, après délibération concordante de la ou des communes concernées, par le conseil de communauté pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ».



Des compétences relevant en grande partie du code de la construction et de l'habitation

La planification du logement au travers du PLH

D'une manière générale, et sans qu'il soit possible ici de détailler de manière exhaustive les compétences des CA et CC en matière d'habitat, celles-ci disposent néanmoins, tout d'abord, d'une compétence de planification au travers du PLH (indépendamment des compétences en matière de PLUi, étant rappelé que le PLUi vaut PLH dans certaines conditions), celui-ci étant, selon le code de la construction et de l'habitation (art. L. 302-1), «établi par un EPCI pour l'ensemble de ses communes membres».

Attention, le PLH est élaboré dans les CU, CA et métropoles, et, dans les CC, pour celles compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants et incluant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. L'objet du PLH est très large, puisqu'il définit, pour six ans, les objectifs et principes d'une politique afin de répondre «aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements».

Le fait, pour un EPCI, de devoir élaborer un PLH emporte également certaines conséquences, concernant la planification en matière de logement : ainsi, un EPCI doté d'un PLH doit élaborer, en y associant les communes, un « plan partenarial de gestion de la demande de logement

- Code général des collectivités territoriales.
- Code de la construction et de l'habitation.
- Code de l'urbanisme.
- Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations.

social et d'information des demandeurs» (PPGDLSID, art. L. 441-2-8 CCH).

Des compétences opérationnelles multiples

Au-delà du DPU évoqué ci-dessus, les EPCI compétents en matière d'habitat ont des possibilités d'action multiples dans ce domaine.

Ils sont ainsi compétents pour participer à de nombreux organismes : observatoire national des loyers (OLL, art. 16 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée par la loi « Alur »), création de la conférence intercommunale du logement (CIL, art. L. 441-1-5 du CCH)... En outre, les offices publics de l'habitat sont rattachés aux EPCI compétents en matière d'habitat (OPH, art. L. 421-6 du CCH).

De même, les EPCI dotés d'un PLH approuvé sont des interlocuteurs privilégiés de la politique d'attribution des logements sociaux. Ainsi, outre les droits à réservation de logement sociaux (art. L. 441 et s, R. 441-5 du CCH) selon l'article L. 441-1-1 du CCH, l'EPCI compétent en matière d'habitat et disposant d'un PLH adopté peut proposer aux organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans son ressort territorial de conclure un accord collectif

intercommunal de trois ans, définissant un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes en difficulté économique et sociale, ainsi que les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de cet engagement annuel. En outre, dans le domaine de l'habitat, indépendamment des éventuelles délégations de compétence de droit commun (1), les EPCI disposant d'un PLH exécutoire peuvent demander à conclure avec l'Etat une convention par laquelle ce dernier leur délègue les « aides à la pierre » (art. L. 301-5-1 CCH).

Attention aux subtilités du transfert des compétences « logement » et « habitat »

Une dérogation législative au principe d'exclusivité

Selon le principe jurisprudentiel d'exclusivité, le transfert d'une compétence à un EPCI entraîne corrélativement le dessaisissement plein et entier de ses communes membres pour les compétences transférées, prohibant ipso facto toute intervention communale en ce domaine.

Toutefois, le législateur a, depuis de nombreuses années, multiplié les dérogations à ce principe : fonds de concours, prestations de services, services communs, biens partagés, possibilités, pour l'EPCI, d'être coordonnateur d'un groupement de commandes sous réserve d'une habilitation statutaire...

Indépendamment de ces mécanismes d'application générale, certaines dérogations spécifiques existent, entre autres dans le domaine du logement à vocation sociale. Ainsi, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux

libertés et responsabilités locales, l'article L. 2252-5 du CGCT prévoit que, quelle que soit la nature du transfert de compétence à l'EPCI en matière de logement ou d'habitat (volontaire ou de plein droit) et son étendue (la totalité de la compétence ou une partie de celle-ci), les communes membres conservent certaines facultés d'intervention dans ce domaine.

Des possibilités d'actions conjointes entre la commune et l'EPCI compétent

Ces possibilités d'intervention communales sont expressément définies et visent la possibilité, pour la commune, d'octroyer une garantie d'emprunt, d'accorder un cautionnement, ou d'apporter des subventions ou des aides foncières à certaines opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux.

Il s'agit des opérations visées à l'article L. 2252-2 du CGCT, à savoir les « opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les SEM », « les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées », les opérations mises en œuvre en application du plan départemental pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (2), les opérations prévues à l'article L. 312-3-1 du code de la construction et de l'habitation (réalisation et gestion d'immeubles d'habitation pour la police et la gendarmerie nationales, les SDIS et les services pénitentiaires), les opérations ●●●

●●● d'acquisition réalisées par les organismes de foncier solidaire (art. L. 329-1, 1^{er} alinéa, du code de l'urbanisme). Sont également visées les opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme, lorsqu'elles concernent principalement la construction de logements et sont implantées dans une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (il s'agit des zones définies pour l'application de la taxe sur les logements vacants définie par l'art. 232 du code général des impôts (3) ou dans des communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique au sens du septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Des pouvoirs de police spéciale pour les présidents d'EPCI

Dans certains domaines pour lesquels l'EPCI est compétent, des pouvoirs de police spéciale sont transférés de plein droit au président, mais un ou plusieurs maires peuvent s'y opposer dans certaines conditions (art. L. 5211-9-2 CGCT). Ce mécanisme est également prévu dans le domaine du logement, mais avec certaines particularités,

modifiées, depuis le 1^{er} janvier 2021, par l'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations (art. 15 et 19 de l'ordonnance). Le principe est que les présidents d'EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'habitat se voient transférer, de plein droit, par les maires, les pouvoirs de police spéciale visés par l'article L. 184-1 du code de la construction (modalités de contrôle des établissements recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement) et ceux relatifs à la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations (chapitre unique du titre I du livre V du code de la construction et de l'habitation).

Le pouvoir (limité) d'opposition des maires au transfert

Certes, les maires peuvent s'opposer à ce transfert de plein droit, dans les six mois suivant le transfert de compétence ou l'élection du président de l'EPCI FP. Dans ce cas, non seulement le transfert des pouvoirs de police spéciale n'a pas lieu pour la commune concernée, mais, de surcroît, le président de l'EPCI

peut alors renoncer au transfert de ce pouvoir de police spéciale dans sa totalité.

Toutefois, en matière d'habitat, cette faculté de renonciation est plus encadrée, car le président de l'EPCI FP ne peut refuser le transfert que dans le cas où, soit la moitié des maires au moins s'oppose au transfert de plein droit, soit les maires opposés à ce transfert représentent au moins la moitié de la population de l'EPCI.

Néanmoins, si un maire s'oppose au transfert dans le délai de six mois précité, il pourra, à l'issue de ce délai, transférer à tout moment au président de l'EPCI à fiscalité propre ces mêmes pouvoirs de police spéciale, auquel cas ce transfert prendra effet dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision du maire au président de l'intercommunalité, sauf si, pendant ce même délai de trois mois, le président de l'EPCI notifie au maire son refus d'exercer ces pouvoirs.

Mais, attention, le président de l'EPCI ne pourra refuser ce transfert que s'il n'exerce pas déjà ces pouvoirs de police spéciale sur le territoire d'une ou de plusieurs communes membres.

Le cas des EPCI délégataires des aides à la pierre

Enfin, notons que les intercommunalités délégataires des aides à la pierre dont le président s'est vu transférer les pouvoirs de police spéciale précités peuvent se voir déléguer par le préfet, après avis de l'agence régionale de santé, certaines prérogatives en matière de police de santé publique (art. L. 301-5-1-1 CCH).

(1) Art. L. 1111-8 & L. 1111-8-1 CGCT.

(2) Art. 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

(3) Il s'agit des « communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée ».

Par Anne Gardère,
avocate au barreau de Lyon,
docteur en droit public

Code de la construction et de l'habitation

Partie législative (Articles L111-1 à L863-5)

Livre III : Aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat - Aide personnalisée au logement (Articles L300-1 à L381-3)

- **Titre préliminaire : Chapitre II : Politique locale de l'habitat. (Articles L302-1 à L302-19)**
- **Section 1 : Programme local de l'habitat (Articles L302-1 à L302-4-2)**

Article L302-1

Modifié par LOI n°2022-217 du 21 février 2022 - art. 134

I.- Le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble de ses communes membres. (...)

II.- Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi que du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, du schéma départemental d'accueil des gens du voyage et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal défini à [l'article L. 441-1-1](#).

III. - Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, et de l'offre d'hébergement. Le diagnostic comporte notamment une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements. Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne, au sens du premier alinéa de [l'article 1er-1](#) de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, et des copropriétés dégradées.

Le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place d'observatoires de l'habitat et du foncier sur son territoire.

Les observatoires de l'habitat et du foncier sont mis en place au plus tard trois ans après que le programme local de l'habitat a été rendu exécutoire. Ils ont notamment pour mission d'analyser la conjoncture des marchés foncier et immobilier ainsi que l'offre foncière disponible. Cette analyse s'appuie en particulier sur un recensement :

1° Des friches constructibles ;

2° Des locaux vacants ;

3° Des secteurs où la densité de la construction reste inférieure au seuil résultant de l'application des règles des documents d'urbanisme ou peut être optimisée en application de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme ;

4° Dans des secteurs à enjeux préalablement définis par les établissements publics de coopération intercommunale, des surfaces potentiellement réalisables par surélévation des constructions existantes ;

5° Dans des secteurs urbanisés, des surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables et, dans les zones urbaines, des espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques. (...)

Les observatoires de l'habitat et du foncier rendent compte annuellement du nombre de logements construits sur des espaces déjà urbanisés et sur des zones ouvertes à l'urbanisation. (...)

IV. - Le programme local de l'habitat indique les moyens à mettre en oeuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, en précisant :

- les objectifs d'offre nouvelle ;
- les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation, notamment énergétique, du parc existant, qu'il soit public ou privé, et les actions à destination des copropriétés en difficulté, notamment les actions de prévention et d'accompagnement. A cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, le cas échéant, les opérations de requalification des copropriétés dégradées et les actions de lutte contre l'habitat indigne ;
- les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (...);
- les actions et opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain, notamment celles mentionnées par la [loi n° 2003-710 du 1er août 2003](#) d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées, assorties d'un plan de revalorisation du patrimoine conservé et des mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers intéressés et des services offerts aux habitants ainsi que de la prise en compte du relogement des habitants et des objectifs des politiques de peuplement ;
- les actions à mener en matière de politique foncière permettant la réalisation du programme ;
- la typologie des logements à réaliser ou à mobiliser au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible. (...);
- les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, par le développement d'une offre nouvelle d'habitat inclusif défini à l'article L. 281-1 du code de l'action sociale et des familles et l'adaptation des logements existants.

Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. (...)

Un programme local de l'habitat est élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines.

(...)

Article L302-3

Modifié par LOI n°2021-1104 du 22 août 2021 - art. 205

L'établissement public de coopération intercommunale délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique, en s'appuyant notamment sur les observatoires prévus au III de l'article L. 302-1. Ce bilan annuel comporte, pour chacune des communes, la comparaison entre les objectifs annualisés du programme local de l'habitat mentionnés au même article L. 302-1 et les résultats de l'exercice écoulé.

L'établissement public de coopération intercommunale communique pour avis au représentant de l'Etat et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement un bilan de la réalisation du programme local de l'habitat et de l'hébergement trois ans après son adoption ainsi qu'à l'issue de la période mentionnée au premier alinéa du II de [l'article L. 302-1](#). (...)

Grand Chalon Agglomération - Programme Local de l'Habitat 2020-2025 (extraits)

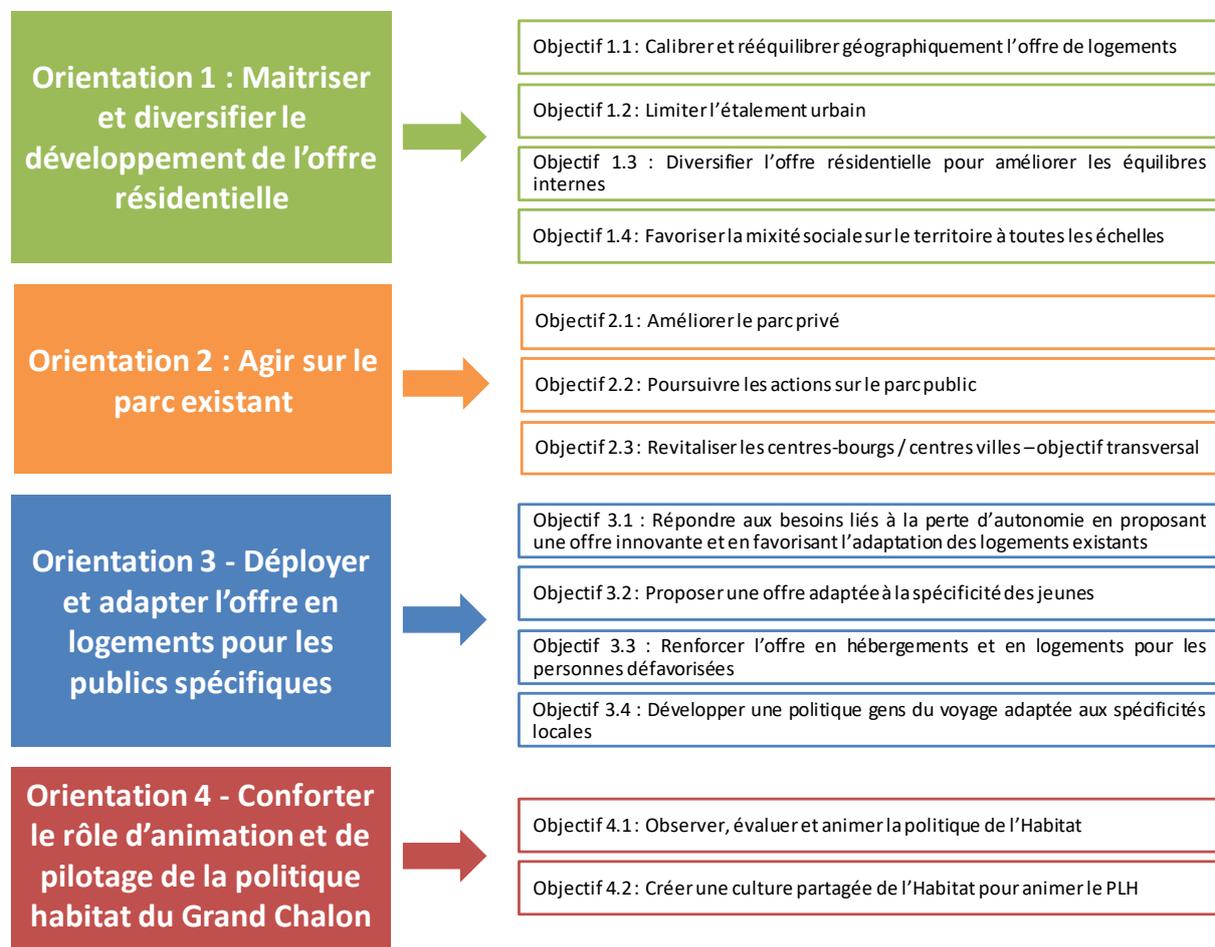


Préambule

Ce Programme Local de l'Habitat s'inscrit dans la continuité des actions initiées dans les stratégies Habitat depuis 2014, et tend à proposer une politique de l'habitat plus opérationnelle et visant à conforter le rôle de l'intercommunalité dans son animation.

Le travail d'élaboration de ce nouveau PLH a abouti à la formulation des orientations suivantes, déclinées en objectifs opérationnels :

- ▶ Maitriser et diversifier le développement de l'offre résidentielle
- ▶ Agir sur le parc existant
- ▶ Déployer et adapter l'offre en logements pour les publics spécifiques
- ▶ Conforter le rôle d'animation et de pilotage de la politique habitat du Grand Chalon



Dans cette dernière partie, les quatre orientations sont déclinées en 17 fiches-actions, qui présentent les interventions nécessaires pour répondre aux enjeux de manière opérationnelle. Ce programme d'actions donne donc une valeur opérationnelle au PLH, permettant au Grand Chalon et à ses communes de répondre solidairement aux objectifs de la politique locale de l'habitat définis dans le document d'orientations.

Ce programme d’actions a été élaboré selon les principes suivants :

- ▶ La prise en compte des attendus de l’Etat ;
- ▶ L’association étroite des élus des 51 communes lors de réunions de concertation et d’échanges dématérialisés durant la durée de l’élaboration du PLH et la prise en compte de leur volonté d’engagement dans des actions d’habitat ;
- ▶ L’animation d’ateliers réunissant les acteurs de l’Habitat qui ont apporté un caractère opérationnel en précisant les cibles et les contours des actions à mettre en œuvre, contribuant ainsi à construire le programme d’actions.

Les leviers à actionner pour mobiliser les acteurs privés ;

Répondre aux besoins des publics spécifiques ;

Les actions à développer sur le parc locatif social.

Une réelle implication des acteurs et un suivi régulier de la mise en œuvre des actions permettront de réaliser les objectifs traduits dans ce programme d’actions (la liste des partenaires mentionnées dans les différentes actions n’est pas forcément exhaustive).

L’atteinte des objectifs politiques énoncés, ne sera possible qu’en activant plusieurs leviers, au travers d’actions de nature diverses, cohérentes entre elles, visant des publics variés. Le PLH du Grand Chalon insiste sur la nécessité d’une convergence des efforts entre les acteurs privés et les acteurs publics.

Un programme d’actions qui s’inscrit dans la continuité d’une politique récente

Depuis plusieurs années, le Grand Chalon a décidé, en partenariat avec l’État et l’ensemble des acteurs de l’habitat, de mettre en œuvre une politique locale de l’habitat volontariste permettant d’adapter l’habitat aux besoins locaux mais aussi d’en faire un levier d’attractivité du territoire.

Le Programme Local de l’Habitat (PLH) et la Délégation de gestion des aides à la pierre permettent au Grand Chalon d’agir sur l’habitat par la mise en œuvre d’un programme d’actions et la gestion des financements. Des dispositifs portant à la fois sur l’habitat privé et public ont été lancés sur le territoire de l’agglomération ces dernières années.

Le programme d’action du PLH s’inscrit dans la poursuite de cette stratégie habitat et dans la mise en œuvre et l’évaluation des dispositifs existants. Outre la poursuite de ces dispositifs, le contenu des fiches actions du PLH cible également des pistes de réflexion et de mise en réseau sur des thématiques complémentaires pour atteindre ses objectifs.

Un programme d’actions territorialisé

Les 17 fiches actions concernent l’ensemble des 51 communes mais certaines sont ciblées sur des secteurs prioritaires, comme :

- ▶ Centre Urbain / Hors centre urbain
- ▶ Communes SRU
- ▶ Quartiers en Politique de la Ville
- ▶ Centres-bourgs des communes (selon les périmètres d’application de l’actuel PIG « Lutte contre la vacance de longue durée »)

La structuration du programme d’actions

Les 17 fiches actions détaillées ci-après constituent la base opérationnelle de la politique de l’habitat du Grand Chalon pour les six ans à venir.

Chaque fiche présente les principes, les modalités opérationnelles, les moyens financiers, les partenaires sollicités, ainsi que la programmation dans le temps.

Afin de mesurer l’avancée du Programme dans le temps et sa mise en œuvre concrète, chaque fiche présente les indicateurs d’évaluation qui seront observés dans la phase de suivi du PLH.

Maitriser et diversifier le développement de l’offre résidentielle
Action 1. Apporter un appui technique à l’élaboration d’une stratégie foncière au service d’un Habitat Durable
Action 2. Maintenir et développer une offre locative sociale équilibrée sur l’agglomération
Action 3. Développer une offre abordable en petites typologies
Action 4. Soutenir l’accession abordable dans l’ancien
Action 5. Mettre en place une politique de mixité du parc social dans le cadre des dispositifs de la Conférence Intercommunale du Logement
Agir sur le parc existant
Action 6. Poursuivre les actions de requalification des copropriétés
Action 7. Lutter contre la vacance du parc privé en engageant des actions de requalification du parc privé dégradé et/ou vacant
Action 8. Lutter contre la précarité énergétique en poursuivant les actions en faveur de l’amélioration du parc privé
Action 9. Soutenir la réhabilitation et l’adaptation du parc social en perte d’attractivité
Déployer et adapter l’offre en logements pour les publics spécifiques
Action 10. Diversifier les réponses pour les seniors et les ménages en situation de handicap
Action 11. Développer une offre adaptée pour les ménages jeunes
Action 12. Compléter et diversifier l’offre en logement adapté pour permettre le logement des personnes défavorisées ou nécessitant un accompagnement social renforcé
Action 13. Assurer l’accueil des gens du voyage et faciliter leur sédentarisation
Conforter le rôle d’animation et de pilotage de la politique habitat du Grand Chalon
Action 14. Pérenniser le rôle de l’Espace Habitat Conseil
Action 15. Renforcer les outils d’observation et de suivi des objectifs du PLH dans une logique d’aide à la décision
Action 16. Piloter la politique de l’habitat et animer le partenariat
Action 17. Adapter les moyens financiers et humains aux actions proposées.

Assumer les contradictions apparentes de la politique du logement : une interview de Jean-Claude Driant

politiquedulogement.com – 30 novembre 2021

Professeur à l'École d'urbanisme de Paris, Jean-Claude Driant consacre l'essentiel de ses recherches et enseignements à la socio-économie du logement, aux politiques de l'habitat, au parc locatif social et aux marchés immobiliers. Pour AD'LAB, il relate quelques étapes clés de la politique du logement en France, pour mieux éclairer la complexité des enjeux actuels.

À quand est-il utile de remonter pour comprendre les politiques actuelles en matière de logement ?

Jean-Claude Driant. Il y a une certaine pertinence à revenir environ 45 ans en arrière, précisément à la réforme du financement du logement de 1977. Avec elle, nous sommes passés d'une logique d'aide à la production de logements – autrement appelée aide à la pierre – à une logique d'aide à la personne. L'idée derrière cela était que le marché allait répondre à la demande, l'État étant là pour aider les ménages à faible revenus à se loger. C'est le moment de la création de l'APL [aide personnalisée au logement]. Ce basculement dans une logique marchande a été fondateur de complexité puisque ce sont désormais les promoteurs, les propriétaires et les ménages qui deviennent progressivement les acteurs fondamentaux de l'offre de logements. (...)

La notion de droit au logement date donc des années 1980 ?

Oui, c'est la loi Quilliot qui instaure un "droit à l'habitat" en 1982 dans son article premier, mais elle sera abrogée en 1986 par la loi Méhaignerie, d'inspiration très libérale. Il sera réintroduit, sous le terme de "droit au logement" comme droit fondamental dans la loi de 1989, toujours en vigueur. (...) Pour en revenir au droit au logement, il faut aussi citer les lois qui vont s'attacher à dépasser le grand principe pour le mettre en œuvre. D'abord, la loi Besson de 1990, qui crée un ensemble de dispositifs sociaux, et celle de 2007, réclamée de longue date par les associations, qui rend le droit au logement opposable.

Les années 1980 sont aussi celles des premières lois de décentralisation : quelle a été leur portée en matière de logement ?

Les lois de décentralisation du premier septennat de François Mitterrand ne transfèrent quasiment aucune des compétences de l'État en matière de logement *stricto sensu*. Elles créent bien le programme local de l'habitat, mais il ne deviendra opérationnel que vingt ans plus tard,

avec la loi Chevènement de 1999 qui confie aux intercommunalités la responsabilité d'élaborer les politiques de l'habitat, puis avec la loi SRU de 2000, sur la solidarité et le renouvellement urbain. Depuis, les plans locaux d'urbanisme et les programmes locaux de l'habitat sont bien articulés entre eux, ce qui leur donne leur portée juridique et opérationnelle. Suivra une autre étape de décentralisation, un peu ambiguë, avec la loi Raffarin de 2004 qui introduit un régime de délégation conventionnelle des aides à la pierre de l'État aux collectivités qui le souhaitent, soumise à renouvellement (ou non) tous les six ans. Aujourd'hui, environ 60 % de l'enveloppe des aides à la pierre est distribuée par des intercommunalités ou des départements.

Depuis 45 ans, les politiques du logement actionnent donc bien simultanément des aides à la pierre et des aides à la personne ?

Au début des années 1990, certains analystes ont argué qu'elles avaient nettement changé de registre, pour se concentrer sur l'enjeu social. Ce n'est pas exactement ce qui s'est produit. En réalité, nous sommes passés à un double régime. (...) Les enjeux urbains et les enjeux liés à la production de logements du bâtiment restent très sensibles et appellent un soutien, tandis que la situation des sans-abri, des réfugiés, des femmes victimes de violences... – la liste des publics cibles des aides au logement s'allonge de manière impressionnante – ne se règle pas en construisant, mais en accompagnant les personnes.

Personne ne conteste la nécessité de soutenir la production : les accédants à la propriété et les constructeurs de maisons individuelles adorent le prêt à taux zéro, (...) et les bailleurs sociaux ont besoin d'aides publiques pour construire des logements. (...)

Cela pose aussi la question de la pertinence des objectifs quantitatifs : il y a eu un moment où l'objectif était de 500 000 logements par an.

Ce chiffre a été beaucoup répété, notamment pendant l'élection présidentielle de 2012, puis jusqu'en 2016. Au départ, les services de l'État avaient estimé la demande potentielle de logements neufs à 340 000 unités. On lit d'ailleurs dans le rapport de la commission Rebsamen que ces calculs actualisés conduisent à peu près au même résultat aujourd'hui. Mais depuis les années 2000, certaines analyses parlaient d'un déficit accumulé au cours de la décennie précédente, de plus de 800 000 logements. D'où l'idée d'un gros effort à faire pendant un quinquennat, soit 160 000 logements de plus par an. C'est comme cela qu'on arrive à 500 000. Cela s'est avéré impossible à démontrer et probablement faux, et l'objectif, qui n'a d'ailleurs jamais été atteint, a fini par être abandonné. (...)

Pour certains acteurs du logement social, la mixité (accueillir des ménages plus aisés) et le droit au logement (accueillir les plus défavorisés) sont des injonctions contradictoires. C'est vrai au quotidien pour l'agent chargé des attributions de logements, et il faut pouvoir gérer cela. Mais ça ne l'est pas à un niveau plus stratégique où l'on sait distinguer les temporalités, urgence d'un

côté, investissement à moyen terme dans l'attractivité résidentielle de l'autre. C'est aussi au nom de cette double temporalité que le premier acte d'une opération de renouvellement urbain est souvent de démolir les immeubles aux loyers les moins chers. Ça ne veut pas dire que la politique de renouvellement urbain soit mauvaise. (...)

Et pour ce qui est des contradictions "national versus local" ?

Ici, la contradiction vient généralement du fait que les objectifs quantitatifs globaux fixés par l'État se heurtent à des réalités locales très diverses et des conditions de marché radicalement différentes. Les prix ne sont pas tout, mais quand ils varient du simple au quintuple entre Lyon et Saint-Étienne, alors que les salaires sont identiques ou assez proches, on comprend que la question du logement appelle des politiques adaptées à chaque territoire.

Il peut y avoir bien d'autres raisons de construire que d'accompagner la croissance de la demande, notamment en transformant l'existant, pour refaire un centre-ville ou recréer des logements attractifs. Les aides de l'État devraient être attribuées de manière mieux ciblée, dans le cadre d'une contractualisation des politiques locales du logement sur la base de diagnostics partagés (...). Encore faudrait-il aussi que les services déconcentrés de l'État retrouvent les capacités d'ingénierie qu'ils mettaient autrefois au service des villes petites et moyennes, qui se trouvent aujourd'hui bien dépourvues face à des enjeux qui dépassent souvent leurs moyens d'action et leurs compétences.

Novembre 2021

▣ Source : Compte du logement [Rapport du compte du logement 2020 | Données et études statistiques](#)

A propos de Jean-Claude Driant

Professeur à l'Ecole d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est Créteil). Spécialiste de l'habitat, Jean-Claude Driant consacre l'essentiel de ses recherches et enseignements à la socio-économie du logement, aux politiques nationales et locales de l'habitat, au parc locatif social et au fonctionnement des marchés immobiliers. Avant d'intégrer l'enseignement supérieur, il a travaillé pendant six ans pour un bureau d'études spécialisé, parallèlement à la préparation d'une thèse sur les conditions d'habitat dans les quartiers populaires de Lima (Pérou). Travaillant régulièrement en coopération avec des services de l'État, des collectivités territoriales et divers acteurs du logement, il est l'auteur d'ouvrages, et d'articles consacrés au logement en France. Ses travaux actuels et futurs portent principalement sur les articulations entre le fonctionnement des marchés locaux du logement et la mise en œuvre des politiques territoriales impliquant l'habitat. Il est membre de la commission nationale des Comptes du Logement, du conseil de l'Observatoire national de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale (ONPES), du conseil de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) ; il participe à divers travaux du Conseil national de l'information statistique (CNIS) et aux conseils d'administration de divers organismes du domaine du logement. Il participe au comité de pilotage du rapport annuel sur le mal logement de la Fondation Abbé Pierre.

Le foncier, nerf de la guerre

Argument souvent avancé par les maires qui ont du mal à construire : la rareté et le coût excessif du foncier. Constituer des réserves sur le long terme est une des solutions. Négocier en est une autre.

L'anticipation est de mise : les collectivités ont tout intérêt à « maîtriser » le foncier, c'est-à-dire acheter des terrains le plus en amont possible, pour les réserver à la construction de logements. Pour cela, les Etablissements publics fonciers (EPF), qu'ils soient d'Etat (régionaux) ou locaux, sont des appuis de taille.

Les collectivités sont libres d'y adhérer ou non en signant une convention. Certaines refusent, car cela implique de verser un impôt à cet établissement, et elles préfèrent préempter directement. Ainsi, jusqu'en 2019, Bordeaux métropole n'avait pas signé de convention avec l'EPF régional : « C'était la volonté de la précédente mandature,

s'étonne Stéphane Pfeiffer, adjoint au logement. Depuis deux ans donc, l'agglomération adhère à l'EPF régional, lequel accompagne la ville et la métropole pour identifier du foncier disponible, pour le préempter. » Maire (Horizons) de Saint-Berthevin (Mayenne, 7 600 hab.), dans l'agglomération de Laval, Yannick Bordes s'appuie sur des outils similaires : « Nous avons une SEM d'aménagement, un établissement public foncier, et nous pouvons aussi exercer notre droit de préemption. En matière de foncier, il faut tout oser ! Mais c'est une stratégie de long terme. »

Aller dans le diffus. Face à la pénurie foncière, le renouvellement urbain est à creuser. « Comme nous avons très peu

de foncier municipal et métropolitain, il faut aller dans le diffus. Il s'agit de faire « de la dentelle » avec des opérations de 5 à 10 logements, reprend Stéphane Pfeiffer. Bordeaux a une concession d'aménagement du centre historique déléguée à la Sem InCité qui rachète des bâtiments anciens pour les requalifier ». Autre solution : transformer les bureaux, moins fréquentés avec l'expansion du télétravail, en logements. Mais ces opérations sont complexes et coûteuses.

Alors que tous les élus ne sont pas bien informés sur les façons de travailler avec les EPF, Nicolas Isnard, maire (LR) de Salon-de-Provence (45 500 hab.) et président de l'EPF Paca, prend régulièrement son bâton de pèlerin pour expliquer la plus-value de ces établissements aux édiles de sa région.

Et en matière d'urbanisme, une acculturation est nécessaire : « Nous remarquons souvent que les élus ne comprennent pas la traduction concrète des documents tel que le Scot. Par exemple, le PLU autorise une certaine densité, mais les édiles ne l'exploitent pas totalement », constate Claude Bertolino, directrice générale de l'EPF de Paca.

Un inventaire espéré. Il existe encore des gisements de foncier public. La loi « Duflot » de 2013 sur la mobilisation du foncier public n'a pas donné de résultats très probants, hormis l'emblématique opération de l'ancienne caserne Reuilly à Paris. Lors du congrès HLM à Bordeaux,

Jean Castex a promis un inventaire, que l'Union sociale pour l'habitat attend de pied ferme. Qui fixe les prix ? L'instance officielle est le Domaine, ou direction immobilière de l'Etat. Cet organisme doit être interrogé par les collectivités qui veulent vendre ou acheter un terrain. Il établit un prix en se basant sur le marché local. Un peu trop, au goût de certains : « Le

« Le Domaine se comporte comme une agence immobilière », fulmine un maire.

Domaine se comporte comme une agence immobilière », fulmine Eric Fournier, maire (UDI) de Chamonix. De fait, l'organisme se présente sur Internet comme un « expert immobilier » en usant d'un langage quelque peu mercantile.

En octobre dernier, Patrick Jarry, maire (DVG) de Nanterre, a réclamé dans « Les Echos » « la fin des ventes aux enchères de l'immobilier de l'Etat ». Un simple clic confirme que le Domaine réalise des ventes aux enchères de biens publics. Bien des zones d'ombre subsistent autour des prix du foncier.

Pour l'heure, l'enjeu prioritaire est de mettre fin à l'artificialisation des sols. Mais face à la levée de boucliers d'associations d'élus, le gouvernement a décidé de reporter le lancement – initialement fixé à février 2022 – de la stratégie du « zéro artificialisation nette ».

« Notre marge de négociation avec le Domaine est de 10 %, guère plus »

Pascale Schmidiger, maire (LR) de Saint-Louis (22 000 hab., Haut-Rhin)

« Saint-Louis, à quelques kilomètres de Bâle, est une ville attractive. Beaucoup d'habitants d'ici travaillent en Suisse mais vivent ici car les prix de l'immobilier y sont trois à quatre fois moins chers. Toutefois, ils restent élevés pour les habitants qui ont des salaires français. Les propriétaires de foncier sont gourmands. Ici, un mètre carré de terrain nu viabilisé coûte à minima 350 euros. Nous sommes obligés de consulter le Domaine, qui fixe des prix proches de ceux du marché. Notre marge de négociation avec cet organisme est de 10 %, guère plus. Nous avons déclassé un terrain en zone économique pour le rendre urbanisable, à la demande d'un particulier souhaitant créer un centre de formation privé ; le Domaine a évalué le prix du terrain, qui a doublé. »



M. SCHULINGER/VILLE DE SAINT-LOUIS



Biarritz : foncier exorbitant et inconstructibilité

La ville la plus chic de la côte atlantique sud est carencée avec 10,7% de logements sociaux. Mais elle argue qu'elle subit, outre la cherté du foncier (jusqu'à 10 000 € le m²), une bonne part d'inconstructibilité de son territoire; 20% sont reconnus comme tels officiellement, au titre des zones inondables et de la loi aérodrome. « A cela s'ajoutent 30% situés en loi littoral, qui ne sont pas pris en compte par les services de l'Etat, lesquels font une appréciation au cas par cas, regrette Bernard Tourret, directeur général adjoint. Nous ne sommes pas loin des 50% d'inconstructibilité qui nous vaudraient une exemption de la loi SRU. »

PHOTOMOBILE/SAIF IMAGES

« Aux propriétaires de foncier public disponible d'accepter de le céder à des prix accessibles »



Jean-Paul Jeandon, maire de Cergy et président du Fond national d'aide à la pierre

Comment une commune peut-elle maîtriser le prix du foncier ?

Les prix du foncier sont fixés par le Domaine, qui s'aligne sur les prix du marché, sauf si les élus prennent la peine de leur

expliquer la finalité de leur projet. Une négociation est possible pour des logements sociaux. La première étape, pour les élus locaux, est de connaître les prix du marché. Des observatoires locaux ont été mis en place dans la plupart des territoires, avec des aides de l'Etat. La deuxième étape consiste à étudier les moyens d'intervenir. Le plus facile est de conventionner avec un Etablissement public foncier. Il existe 10 EPF d'Etat, 24 EPF locaux et 85 % de la population est couverte par un EPF, qui a la capacité d'acheter des terrains à un prix qui n'est pas forcément celui du marché, limite la spéculation foncière et fait du portage sur plusieurs années. Ensuite, ces terrains sont revendus à des prix abordables à un aménageur, un

promoteur... Ce procédé freine la spéculation foncière.

Existe-t-il encore du foncier public accessible ?

L'Etat et les collectivités ont du foncier. Il faudrait pouvoir le mobiliser à un prix abordable. Il faut déjà pouvoir identifier les gisements disponibles : la connaissance n'est pas exhaustive, qu'il s'agisse de terrains de l'Etat, de la SNCF, des collectivités. Une fois ces espaces identifiés, il faudrait que les propriétaires publics acceptent des prix de cession de leur foncier permettant des programmes de logements sociaux et de logements tout courts, avec des prix de sortie abordables. Il est possible de négocier les prix du foncier public, pas du foncier privé.

Le prix du foncier est-il un frein important à la construction ?

Sur 1 100 communes soumises à la loi SRU, 280 sont déficitaires et, parmi celles-ci, certaines sont « carencées », c'est-à-dire très en retard. Certains maires expriment un refus politique de construire, ou avancent différents prétextes. Mais tous ne sont pas de mauvaise foi. La difficulté à construire en raison des prix trop élevés du foncier est un argument récurrent, justifié dans certains territoires. Il y a aussi la nécessité de répartir les logements sociaux dans les îlots et les quartiers. Ou les opérations de démolition-reconstruction, qui sont très longues. Le prix du foncier n'est pas le seul frein, mais il reste une entrave importante.

Chapitre 2. La mise en œuvre contrariée de la réforme des attributions de logements sociaux dans les intercommunalités françaises

Vincent Béal et Yoan Miot

Novembre 2020

Avec la contribution de Marine Bourgeois, Rémi Dormois, Gilles Pinson et Valérie Sala Pala

Depuis les années 1980, le « problème des banlieues » n’a cessé de gagner en visibilité (Tissot et Poupeau, 2005). Cette dynamique de politisation a donné lieu à un nombre croissant de programmes, de dispositifs et d’instruments visant à favoriser la mixité sociale. A ce titre, les politiques de l’habitat ont souvent joué un rôle important. Plusieurs dispositifs comme ceux de la loi SRU (2000) ou de la loi ALUR (2014) ont cherché à renforcer la mixité sociale par la production de logements sociaux. D’autres mesures nationales relatives aux attributions de logements sociaux ont été adoptées de façon à faire de ces attributions des leviers de transformation du peuplement des quartiers d’habitat social. C’est cet objectif qui est au cœur de la loi Égalité et Citoyenneté (LEC) promulguée le 27 janvier 2017. Cette dernière prévoit en effet l’instauration d’objectifs chiffrés dans les processus d’attribution pour renforcer la mixité sociale, dont le principal est de réserver au moins 25% des attributions de logements sociaux en dehors des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) aux populations précarisées, celles qui relèvent du premier quartile des demandeurs les plus pauvres. Si cette ambition de déségrégation n’est pas nouvelle, elle se double d’une volonté de faire porter les enjeux de la mixité sociale à une échelle territoriale plus large : celle des intercommunalités. En effet, les lois ALUR et Égalité et Citoyenneté ont transféré à ces structures de nombreuses compétences dans les domaines du logement et de l’habitat, venant accentuer une dynamique initiée dès le début des années 2000 plaçant les intercommunalités en position de « chef de file » dans l’action publique territoriale. Elles se trouvent donc en première ligne dans la mise en œuvre des objectifs de rééquilibrage territorial énoncés par la loi Égalité et Citoyenneté.

Ce chapitre cherche à analyser la manière dont les objectifs nationaux des politiques de l’habitat sont mis en œuvre localement. Les réformes de la loi Égalité et Citoyenneté empruntent à différents registres d’intervention de l’État. Par bien des aspects, elles relèvent de la figure de l’État régulateur (...). Sans renforcer son intervention directe, l’État introduit de nouveaux indicateurs et fixe des objectifs chiffrés de rééquilibrage territorial que les acteurs locaux – publics, mais aussi et surtout privés – doivent atteindre. (...).

Les ambitions régulatrices de la loi Égalité et Citoyenneté s’accompagnent du maintien d’autres logiques, plus incitatives, comme la création de nouveaux instruments conventionnels ou l’animation de partenariats locaux, typiques de l’État animateur ou mobilisateur (Donzelot et Estèbe, 1994 ; Lascoumes et Le Galès, 2007). Jusqu’à présent, ces interventions visant à renforcer la mixité sociale s’étaient le plus souvent soldées par des échecs, les politiques nationales n’atteignant pas les objectifs qui leur étaient assignés, notamment la réduction des processus de ségrégation (Epstein, 2013 ; Desage, 2016). Cette difficulté à mettre en œuvre la mixité sociale était alors souvent expliquée, d’une part par le flou de la notion (Deschamps, 2008), et d’autre part par la contradiction fondamentale entre droit au logement et mixité sociale (Houard, 2009 ; Lambert, 2013 ; Weill, 2017). Face à cette limite, la loi Égalité et Citoyenneté apparaît comme la première loi à donner un contenu clair à la notion de mixité, qui est appréhendée dans sa dimension sociale au prisme des niveaux de revenus et dans sa dimension spatiale au travers des catégories de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville. Pourtant, à partir d’une enquête qualitative portant sur six intercommunalités présentant des profils territoriaux différents (tension du marché, degré d’intégration intercommunale, taille de la population, importance du parc de logement social), ce chapitre montre que loin de s’appliquer de façon homogène sur l’ensemble des territoires, ces objectifs ont été en partie neutralisés lors de la mise en œuvre et qu’on observe un décalage patent entre les objectifs de la loi et les pratiques concrètes des acteurs locaux.

(...) Le secteur des attributions de logements sociaux (...) était jusqu'alors dominé par deux groupes d'acteurs : l'un privé et parapublic, les bailleurs sociaux, et l'autre public, les élus et techniciens municipaux. Nous montrons que ces acteurs locaux, qui sont le plus souvent opposés à la réforme, ont contourné sa mise en œuvre et neutralisé certains de ses objectifs. Toutefois, notre recherche montre aussi que cette neutralisation ne s'explique pas uniquement par des variables locales. Elle repose également sur des facteurs institutionnels et nationaux – évolution des rapports entre le gouvernement central et les acteurs locaux, effets d'autres réformes dans le domaine de l'organisation territoriale ou du logement, etc. – qui pèsent toujours lourdement sur les processus locaux de mise en œuvre (Lewis et Flynn, 1979 ; Pierson, 2000).

1. Agir sur les attributions : les limites du pilotage par le centre de la déségrégation

Alors que le logement est un secteur d'action publique fortement institutionnalisé, l'État a historiquement peiné à imposer son action régulatrice sur les processus d'attribution de logements sociaux. Les organismes HLM et, depuis la décentralisation, les collectivités territoriales ont constamment cherché à préserver leur autonomie dans ce domaine (1.1.). A travers la loi Égalité et Citoyenneté, le législateur a cherché à modifier cette situation en renforçant les objectifs de mixité sociale dans les attributions, ainsi que la position des intercommunalités comme chefs de file dans ce domaine (1.2.). (...)

2. Contester la réforme pour maintenir le statu quo

(...)

2.1. Entre bailleurs et communes, une diversité de registres d'opposition à la réforme

La montée en puissance des intercommunalités dans le champ des attributions de logements sociaux fait face à des oppositions, plus ou moins larvées, de la part des communes et des organismes de logements sociaux. Si ces acteurs apparaissent unis face à la réforme, les raisons de leur réticence et la nature de leur opposition sont en partie différentes.

Au niveau des communes, les oppositions se trouvent tant du côté des élus locaux que des techniciens des services municipaux et sont fondées sur plusieurs critiques. La première porte sur l'affaiblissement de la proximité et de la qualité de la relation aux usagers que permettait une gestion des attributions à l'échelle communale. Dans cette perspective, les élus mobilisent le registre de la relation aux électeurs tandis que les acteurs techniques, notamment ceux qui appartiennent au secteur du travail social, affirment qu'ils sont les plus à même de représenter les intérêts des demandeurs grâce à leur connaissance fine de ces populations. Les acteurs techniques indiquent également que la réforme entre en contradiction avec le souhait des ménages les plus défavorisés d'obtenir un logement dans les QPV – quartiers populaires, souvent proches des centres-villes et disposant d'équipements répondant à leurs attentes²⁷. Ces critiques sont transversales à l'ensemble des six cas d'étude. En outre, elles ressortent des propos d'acteurs provenant de communes aux profils variés : villes-centres d'agglomération (Dunkerque, Meaux, Saint-Etienne), communes périphériques marquées par une part importante de logements sociaux (Grande-Synthe, Kingersheim) ou encore communes anciennement rurales au parc social plus limité (Saint-Médard-en-Jalles, Varredes, Nanteuil-les-Meaux, Bray-Dunes, Habsheim). Les communes les plus dotées en logement social et en ménages modestes restent quant à elles celles dont les acteurs sont les plus favorables à la réforme (Grenoble, Mulhouse, Echirrolles, Lormont, La Ricamarie).

Deux autres critiques se font jour mais ne concernent qu'une partie des communes enquêtées. La première est portée par les acteurs des communes les moins urbaines faiblement dotées en logement social. Elle s'articule autour de l'argument du décalage entre les besoins des ménages modestes et les équipements sociaux et infrastructures de transport dont disposent certaines communes éloignées des centres d'agglomération. Pour ces acteurs, accueillir des ménages modestes et très modestes dans le parc social de leur commune reviendrait à fragiliser leurs trajectoires sociales, tout en mettant en difficulté les municipalités pour répondre à leurs besoins (quatre des six communes périphériques enquêtées).

(...)

²⁷ Cette critique fait plus largement écho aux difficultés récurrentes des politiques de mixité sociale à prendre en compte les attentes des habitants, ainsi que les ressources d'ancrage local dont ils disposent (Fol et al., 2014).

2.2. Des stratégies de neutralisation de la montée en puissance des intercommunalités

Ces oppositions se traduisent par la mise en place de stratégies de limitation voire de neutralisation des objectifs et des instruments de la réforme. Il convient de souligner, avant toute chose, que sur quatre des six terrains étudiés, les enquêtés ont évoqué une mise en œuvre de la réforme dans un cadre partenarial apaisé. Les communes, les OLS et les intercommunalités ont mis en avant l'absence de conflits, voire le caractère consensuel de l'élaboration des CIA. Dans deux cas, la mise en place de la réforme s'est toutefois révélée ouvertement conflictuelle, à Mulhouse et Grenoble, et ce pour des raisons différentes. A Mulhouse, les conflits autour de la réforme dépassent la stricte question des attributions et portent sur la gouvernance d'une agglomération socialement très hétérogène, dans laquelle les communes périphériques ont pris le pouvoir intercommunal à la ville-centre en 2017.

Dans ce territoire, la réforme vient accentuer les difficultés locales à construire des solidarités fiscales, sociales et techniques entre communes. A Grenoble, les conflits autour de la mise en place de la réforme ne relèvent pas des relations entre les communes et l'intercommunalité mais de tensions générées entre l'intercommunalité et d'autres acteurs moins dotés en ingénierie ou en désaccord avec les orientations prises par la métropole, qui s'avèrent parfois plus volontaristes que la loi.

En effet, l'intercommunalité grenobloise dispose d'une technostucture très puissante face à laquelle certains acteurs locaux semblent dépassés, ne parvenant pas à suivre le rythme des réunions ou à se hisser au niveau de technicité exigé par les dispositifs construits localement. Ces tensions ont abouti au retrait de l'État puis d'Action Logement d'un dispositif partenarial de gestion des attributions de logements très sociaux (PLAi), au motif que les dispositifs intercommunaux étaient trop technocratiques et complexes, réduisant l'autonomie des autres acteurs. Ces défections ont ainsi réduit le champ d'influence de l'intercommunalité dans un domaine pourtant central pour le rééquilibrage social du territoire.

Pour autant, l'absence de conflits ouverts sur la plupart des terrains étudiés dans la mise en œuvre de la réforme n'empêche pas l'existence de stratégies de neutralisation de ses effets. Ces stratégies sont portées par les communes et les bailleurs sociaux. Du côté des premières, la présence des élus communaux dans les instances de pilotage de la réforme conduit à limiter le pouvoir des intercommunalités dans la définition des orientations des CIA, mais aussi à délégitimer leur rôle dans un champ considéré comme relevant de la relation aux usagers/électeurs. Ainsi à Mulhouse, l'un des deux maires responsables de la réforme – qui par ailleurs en est chargé de l'élaboration du Plan Local de l'Habitat – est ouvertement opposé à l'arrivée de populations précarisées en provenance de Mulhouse dans sa commune, dont il s'est fait le défenseur de l'« esprit villageois ».

Dès lors, le portage politique intercommunal de la réforme reste faible. Hormis à Grenoble où l'intercommunalité occupe historiquement un rôle plus important dans le domaine de l'habitat, la question des attributions, ou plus spécifiquement de la déconcentration de la pauvreté, n'a pas été constituée en problème politique local susceptible d'occuper une place importante sur l'agenda intercommunal. Dans plusieurs cas, la réforme ne fait pas débat (Saint-Etienne, Dunkerque, Meaux), et n'ouvre pas de fenêtre d'opportunité pour discuter du juste partage de la pauvreté et de sa reprise en main par des instances intercommunales.

Cette situation s'explique bien entendu par la crainte des acteurs communaux de perdre le contrôle des attributions en cas de politisation de cet enjeu. Elle trouve également ses racines dans le profil des acteurs politiques qui portent la réforme, et notamment des vice-présidents en charge du logement et de l'habitat dans chacune des intercommunalités. Si les configurations varient suivant les cas – élue disposant d'un faible leadership à Grenoble, maires opposés au développement du logement social dans leur commune à Mulhouse, élus réticents au rééquilibrage territorial des attributions à Dunkerque, élu considérant la réforme comme non adaptée aux enjeux du territoire à Saint-Etienne ou, enfin, élu ne souhaitant pas être porteur de la réforme à Bordeaux –, aucun de ces acteurs n'apparaît en position favorable pour se saisir de la réforme et politiser les questions qu'elle traite :

« Le problème c'est que... depuis une bonne dizaine d'années, il n'y a plus de pilote dans l'avion. Alors moi je ne mets pas du tout en cause les techniciens, je les aime bien, ils sont plutôt très rigoureux, précis, plutôt transparents. Mais il y n'a aucun portage politique. Aujourd'hui je dirais même que... ce n'est pas du portage politique qu'il y a, c'est du déportage politique. » (Directeur.rice Habitat, DDTM, Dunkerque, 2019)

La mise en œuvre de la réforme se heurte par ailleurs, sur quatre des six terrains, à la faiblesse des technostructures intercommunales. Cette situation s'explique aussi bien par l'absence de portage politique de la question des attributions, qui ne favorise pas le renforcement des compétences techniques des intercommunalités, que par les ressources limitées de certaines d'entre elles. Dans les structures intercommunales les plus petites (Meaux) ou se situant dans les territoires les plus pauvres (Dunkerque, Mulhouse, Saint-Etienne), les services intercommunaux de l'habitat ne sont pas toujours en mesure de gérer une réforme qui revêt un haut niveau de technicité et implique un investissement soutenu pour produire les documents stratégiques et conduire l'animation régulière du vaste réseau d'acteurs intervenant dans le domaine des attributions. (...)

« [On] ne sait pas comment [on] va pouvoir gérer toutes ces missions. Pour l'instant, [on] prend les dossiers les uns après les autres. Là, on est sur le PLH et le NPNRU, mais ensuite, [on va] devoir mettre en œuvre la CLA... Je suis très perplexe. [On] doit installer la commission de coordination, mais pour l'instant, [on] n'a pas avancé. [On a] pas eu le temps » (Technicien.ne, Pôle urbanisme, Mulhouse Alsace Agglomération, 2019)

Toutefois, dans les autres territoires où les structures intercommunales sont mieux dotées en ressources techniques, la mise en œuvre a également pu générer des tensions, comme on l'a vu dans le cas de Grenoble où les autres acteurs dénoncent la complexification des procédures et dispositifs comme relevant d'une dérive technocratique.

De leur côté, les organismes de logement social ont cherché à influencer les orientations des documents stratégiques. Ils se mobilisent soit pour obtenir des adaptations aux contextes territoriaux (Saint-Etienne, Mulhouse), soit pour assurer une application minimale de la loi dans l'attente de données d'observation territoriale complémentaires permettant de caractériser finement l'occupation sociale des résidences et des quartiers afin de déterminer ensuite des critères de territorialisation de la mixité sociale (Dunkerque, Meaux).

Les politiques du logement et de l'habitat

Vie-publique.fr

Publié le 1^{er} septembre 2018 - par Jean-Claude Driant

(...)

Des politiques à enjeux multiples

(...)

L'idée selon laquelle les politiques du logement et de l'habitat auraient pour but unique de faire en sorte que la population soit bien logée ne résiste pas longtemps à l'analyse. (...)

L'enjeu social des politiques renvoie à la notion de « besoins en logement » : la « norme » est que tout le monde doit être logé et bien logé. Le marché n'y parvenant pas toujours, il est nécessaire d'en corriger les mécanismes. Ces corrections prennent deux formes complémentaires, mais souvent cloisonnées. La première s'attache, de façon très ouverte, à rendre possibles les parcours résidentiels de tous les ménages afin de répondre à l'évolution de leur composition familiale, de leurs ressources, de leur lieu de travail et même de leurs aspirations.

C'est ce qui justifie les soutiens apportés au parc social, à l'investissement locatif, à l'accession à la propriété et, plus globalement, à tout ce qui encourage une offre abondante, diversifiée et financièrement accessible. On est là dans les registres de la planification et de la construction. La seconde forme que prend la dimension sociale des politiques du logement peut se résumer sous l'étiquette du « droit au logement », droit fondamental inscrit dans l'article premier de la loi du 6 juillet 1989.

Sa mise en œuvre, principalement centrée sur la résolution des situations les plus difficiles, le « mal-logement », repose sur des démarches individualisées, la prévention des expulsions, la construction de parcours d'insertion, bref sur le registre du travail social. Ces deux formes d'actions publiques autour de l'enjeu social des politiques du logement recourent à des cultures professionnelles très différentes et à des prises en charge politico-administratives distinctes, associant l'État aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour la première et aux départements pour la seconde. (...)

Le mal-logement selon la Fondation Abbé Pierre, en 2018

Situations	Nombre de personnes
Personnes privées de logement personnel	902 000
• dont personnes sans domicile	143 000
• dont vivant principalement en chambre d'hôtel ou en habitation de fortune	116 000
• dont personnes en hébergement contraint chez un tiers	643 000
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles (sans doubles comptes)	2 819 000
• dont privation de confort	2 090 000
• dont en surpeuplement accentué	934 000
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat	208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités	24 000
Total des personnes mal logées (sans doubles comptes)	3 953 000

Tableau: Vie-publique.fr / DILA • Source: Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France 2019, 24e rapport annuel.
• [Récupérer les données](#)

Prendre en compte la diversité des territoires

Une des caractéristiques fortes de l'évolution des marchés du logement depuis le début des années 2000 aura été la très forte hausse des prix de vente rendue possible, partout sur le territoire, par la baisse des taux d'intérêt et l'allongement de la durée moyenne des prêts. Cette évolution a contribué à accroître les écarts de prix entre les villes les plus chères et celles où la détente du marché permet des prix plus modérés. Selon les prix moyens fournis par les notaires, fin 2017, avec un budget de 200 000 euros un ménage pouvait s'acheter un logement allant jusqu'à 256 m² à Nevers, 79 m² à Toulouse et 29 m² dans l'arrondissement le moins cher de Paris. De tels écarts génèrent à la fois de fortes inégalités en matière d'accès au logement et au cadre de vie pour les ménages, et des différences très sensibles en matière de maîtrise de l'urbanisation pour les collectivités territoriales concernées.

En effet, là où les prix restent abordables, ce qui apparaît comme une très bonne nouvelle pour les ménages peut s'avérer une difficulté majeure pour des acteurs locaux qui en subissent les conséquences en matière de périurbanisation, de vacance du parc social et de désaffectation des centres-villes. Ces situations très répandues dans les villes petites et moyennes renvoient aux liens forts entre marchés immobiliers, politiques de l'habitat, développement économique et aménagement du territoire. Là où, dans les métropoles, la problématique majeure est de produire en quantité du logement financièrement abordable, dans les territoires détendus, il s'agit de penser ensemble renouvellement urbain, attractivité résidentielle et emploi. Dans tous les cas, cela produit localement des politiques très différentes, mais cela incite aussi à une meilleure prise en compte de cette diversité par des politiques nationales qui tendent traditionnellement à appliquer de façon aveugle leurs mécanismes d'aides.

La prise de conscience de ces écarts est désormais acquise et les initiatives nationales destinées aux villes moyennes et aux centres bourgs se multiplient, mais il reste beaucoup à faire pour organiser une meilleure coopération entre l'État et les collectivités territoriales en la matière.

La convention intercommunale d'attribution (CIA) Fiche n°3



I – Cadre général

La convention intercommunale d'attribution (CIA) constitue la **déclinaison opérationnelle des orientations** adoptées par la **conférence intercommunale du logement (CIL)**¹. Cet outil, né de la fusion de la convention d'équilibre territorial (CET) et de l'accord collectif intercommunal (ACI), engage chaque partenaire signataire dans la mise en œuvre d'actions visant l'atteinte des objectifs fixés par la CIL.

La CIA est donc un document contractuel et opérationnel qui comporte, en tenant compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles, les engagements de chaque acteur (en premier lieu les bailleurs sociaux et les réservataires), permettant de mettre en œuvre les orientations en matière d'attribution et de répartir entre les bailleurs présents sur le territoire de l'EPCI les obligations issues des règles nationales.

Régie par les dispositions des articles L 441-1-5 et L 441-1-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH), elle est **obligatoire** pour :

- les EPCI **tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH)** ;
- les EPCI **compétents en matière d'habitat** avec au moins un **quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)**.

Pour les autres territoires, la mise en place de cet outil s'effectue sur la base du volontariat. Sur ces autres EPCI, en fonction des problématiques locales, certaines dispositions peuvent utilement être adaptées et déployées.

Celle-ci **est signée par** :

- **l'EPCI** ;
- **les bailleurs de logements sociaux** possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire concerné ;
- **les titulaires des droits de réservation** sur ce patrimoine (dont le préfet de département) ;
- le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes morales intéressées.

(Annexe I – carte d'avancement des EPCI dans leur démarche d'élaboration de la CIA)

II – Contenu de la CIA

Pour assurer une déclinaison optimale des orientations et objectifs définis par la CIL, la CIA comporte des engagements qui peuvent être regroupés suivant les 5 catégories décrites ci-dessous. Ces engagements sont établis en **cohérence** avec les **contrats de ville** (lorsque l'EPCI est doté d'au moins un QPV) et en tenant compte, par **secteur géographique**, des **capacités d'accueil** et des **conditions d'occupation** des immeubles. Ils doivent être **adaptés** et **proportionnés aux enjeux locaux**. Ils doivent également permettre de mettre en avant les **modalités de coopération** entre les bailleurs sociaux et les réservataires.

1. Les engagements en faveur des ménages à bas revenus

La CIA **fixe**, pour **chaque bailleur social**, un **engagement annuel quantifié** et **territorialisé** d'attributions, suivies de baux signés, de logements situés hors QPV aux ménages du premier quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles².

¹ Pour plus d'informations sur la CIL, se reporter à la fiche 2 « la conférence intercommunale du logement »

² Pour plus d'informations sur les attributions au quartile des demandeurs les plus pauvres, se reporter à la fiche 6 « les attributions au quartile des demandeurs les plus pauvres »

L'ensemble des engagements, pris pour chaque bailleur, doit permettre d'atteindre l'objectif global de résultat défini dans le document cadre d'orientations de la CIL. Ainsi il est possible, au regard du contexte local, d'adopter des taux différenciés par secteur géographique et/ou par bailleur social.

En complément, **chacun des signataires** de la CIA s'engage sur sa contribution à la **mise en œuvre d'actions** :

- permettant l'**atteinte des objectifs de chaque bailleur** ;
- permettant la mise en œuvre de **moyens d'accompagnement adaptés**.

2. Les engagements en faveur des publics prioritaires

La CIA **définit**, pour **chaque bailleur social**, un **engagement annuel quantifié et territorialisé** d'attributions de logement aux personnes bénéficiant d'une décision favorable au titre du droit au logement opposable (DALO) ou, à défaut, à des personnes répondant aux critères nationaux de priorité définis à l'article L 411-1 du CCH. Ces engagements doivent permettre à chaque bailleur social et chaque réservataire d'atteindre un taux minimal de 25 % d'attribution pour ces publics sur la partie du parc dont il dispose.

Pour ce public, les engagements de chaque bailleur portent également sur les **modalités de relogement** et **l'accompagnement social** nécessaire à l'atteinte de l'objectif. Ainsi la CIA comprend un volet qualitatif visant à l'accompagnement des ménages les plus fragiles.

Comme pour les engagements en faveur des ménages à bas revenus, **chacun des signataires** de la CIA s'engage sur sa contribution à la **mise en œuvre d'actions** :

- permettant l'**atteinte des objectifs de chaque bailleur et réservataire** ;
- permettant la mise en œuvre de **moyens d'accompagnement adaptés**.

3. Les engagements en faveur de la mixité sociale et de l'équilibre territorial

La CIA **fixe**, pour **chacun des signataires**, des **engagements** portant sur les **actions à mettre en œuvre** pour atteindre les **objectifs de mixité sociale** et d'équilibre territorial définis dans les orientations de la CIL et, le cas échéant, par les contrats de ville. Ces actions, établies en fonction du champ de compétence de chaque acteur, constituent uniquement un **objectif de moyens**.

Pour les territoires dotés d'au moins un QPV, ces engagements portent notamment sur les **moyens mis en œuvre** :

- par **les bailleurs sociaux** pour atteindre l'objectif global d'attribution **en QPV** à des **ménages autres que ceux du premier quartile** des demandeurs les plus pauvres ;
- par **les signataires** pour atteindre les **objectifs** découlant des **contrats de ville**.

4. Les engagements sur le relogement et l'accompagnement social des personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain

La CIA **établit** les **modalités de relogement et d'accompagnement social** des personnes relogées dans le cadre des opérations de **renouvellement urbain**. Ces modalités doivent aboutir à des engagements de chacun des signataires permettant d'atteindre les objectifs fixés par le document cadre d'orientations et, le cas échéant, les contrats de ville. **La CIA est ainsi l'un des outils de la politique de la ville.**

5. La gouvernance et les instances

La CIA **définit** les **modalités de suivi** de la mise en œuvre des engagements pris en faveur des ménages à bas revenus, en faveur des publics prioritaires et en faveur de la mixité sociale et de l'équilibre territorial. Sur cette base, une **évaluation annuelle** est **présentée à la CIL**³.

³ Pour plus d'informations sur les indicateurs de suivis, se reporter à la fiche spécifique « aide à la réalisation du diagnostic »

Parallèlement, la CIA **crée** une **commission de coordination** des attributions et en **définit ses missions**. Ces missions sont laissées au choix de la collectivité. Cette instance, présidée par le président de l'EPCI, est composée du représentant de l'État, des maires des communes membres de l'EPCI, de représentants des bailleurs sociaux, du représentant du conseil départemental, de représentants des titulaires des droits de réservation et de représentants d'association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

Parallèlement, il est possible pour le **maire** de la commune sur le territoire de laquelle se trouve un **QPV**, de créer une commission composée des bailleurs sociaux, des réservataires, du maire et du président de l'EPCI, chargée de désigner d'un commun accord les candidats pour l'attribution des logements disponibles. Les **modalités de fonctionnement** de ces commissions sont également définies dans la CIA.

Afin de rendre opérationnel l'ensemble du dispositif, il est recommandé de **ne pas démultiplier les commissions**. Ainsi il est possible de créer une commission unique de coordination des attributions, qui aurait pour mission d'assurer le suivi régulier de la mise en œuvre des objectifs de la CIA, et qui comprendrait un focus spécifique sur les attributions réalisées en QPV.

III – L'élaboration de la CIA

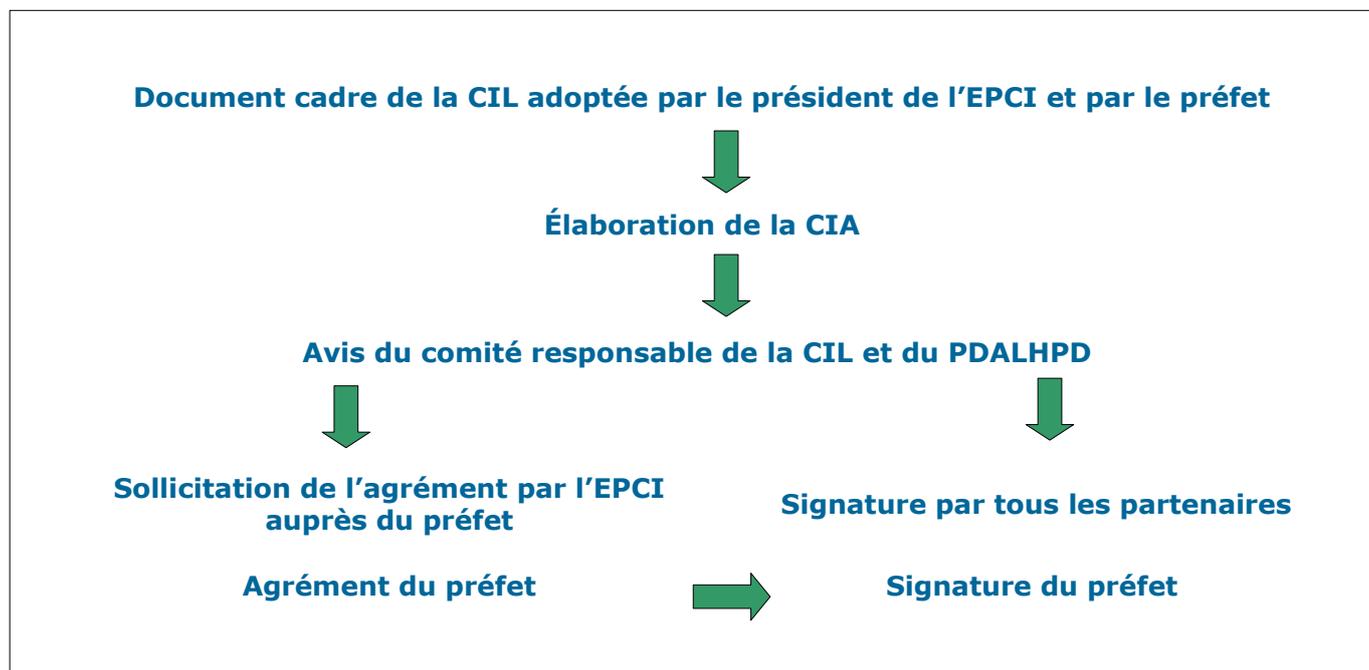
La CIA est élaborée en association avec ses différents signataires en continuité de l'adoption des orientations par l'EPCI et le préfet. Le projet de convention est **soumis pour avis** :

- au **comité responsable du plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées** (PDALHPD) ;
- à la **CIL**.

Il est **recommandé** que cette convention soit élaborée sur **une durée de 6 ans** afin d'être en accord avec le rythme des autres outils de la politique de l'habitat. Ainsi une cohérence accrue pourrait être menée avec les programmes locaux de l'habitat, les contrats de ville et les conventions d'utilité sociale qui ont déjà une durée d'application de 6 ans.

Pour des raisons de praticité, il est **possible d'établir un document unique** regroupant le document cadre d'orientations de la CIL et la CIA. Ce regroupement permet d'afficher la démarche de réflexion et de mettre en avant la cohérence globale du dispositif : diagnostic, enjeux, orientations et actions. Toutefois, le document doit permettre de distinguer les orientations et les engagements, afin de permettre à chaque partenaire d'adopter et/ou de signer la partie qui le concerne réglementairement.

Les différentes étapes d'élaboration de la CIA



Programme local de l'Habitat # 3 (extraits) - Grand Avignon communauté d'agglomération - Février 2021

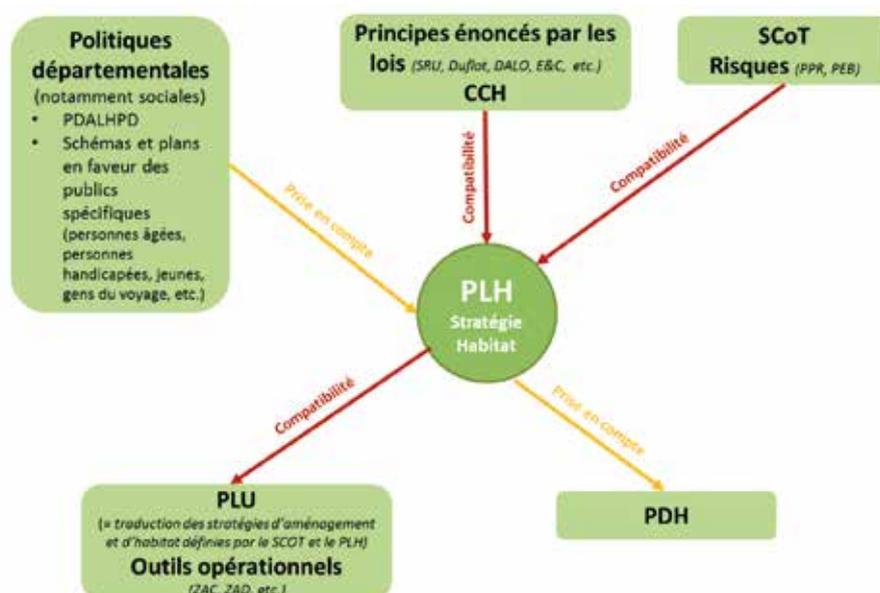
1.3 / LES ARTICULATIONS DU PLH

La bonne coordination des différentes politiques locales est un sujet à part entière. Il est, sur le territoire, complexifié par le positionnement à cheval sur 2 départements et 2 régions. Le Grand Avignon doit arriver à :

- faire la synthèse des différents dispositifs, afin de coordonner la politique intercommunale avec les différents dispositifs
- et rechercher des solutions pour homogénéiser les modalités d'intervention. C'est un sujet qui a été très largement abordé dans le cadre des discussions sur les questions d'attribution, par exemple concernant la définition des publics prioritaires.

L'agglomération s'associe à toutes ces démarches dans le souci de coordonner au mieux les interventions.

D'un point de vue général, il est considéré que l'agglomération relève plutôt du Vaucluse et de la région Sud PACA du point de vue des poids démographiques respectifs. C'est notamment le cas pour les présentations en Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement. **Néanmoins, les communes du Gard expriment le souhait d'être pleinement considérées et intégrées dans les différents dispositifs malgré les frontières administratives existantes.**



✓ PLH et SCoT

Le PLH n'est pas opposable aux tiers, mais s'inscrit dans un rapport de « compatibilité » avec les lois et les documents de planification. Il **doit ainsi être compatible avec le SCoT en vigueur** (article L. 122-1 du Code de l'Urbanisme), ses orientations et ses objectifs.

Le SCoT n'a pas vocation à traiter de l'intégralité des problématiques Habitat qui incombent au PLH, mais **de nombreux points d'articulation existent : hypothèses de croissance démographique, estimation des besoins en logement, identification des sites stratégiques d'implantation de l'habitat, en renouvellement ou en extension.**

Un premier SCoT a été approuvé le 16 décembre 2011 et concernait 26 communes. Le SCoT du Bassin de Vie d'Avignon (BVA) compte désormais 34 communes, 4 intercommunalités et 304 224 habitants. Il est en cours de révision dans l'objectif d'un arrêt fin 2019. Les réflexions sur chacun des documents ont été menées concomitamment et de manière coordonnée.

✓ PLH et PLU

Le PLH doit également être **compatible avec les documents d'urbanisme réglementaire** que constituent les PLU. Il s'appuie sur les objectifs démographiques affichés dans les documents d'urbanisme.

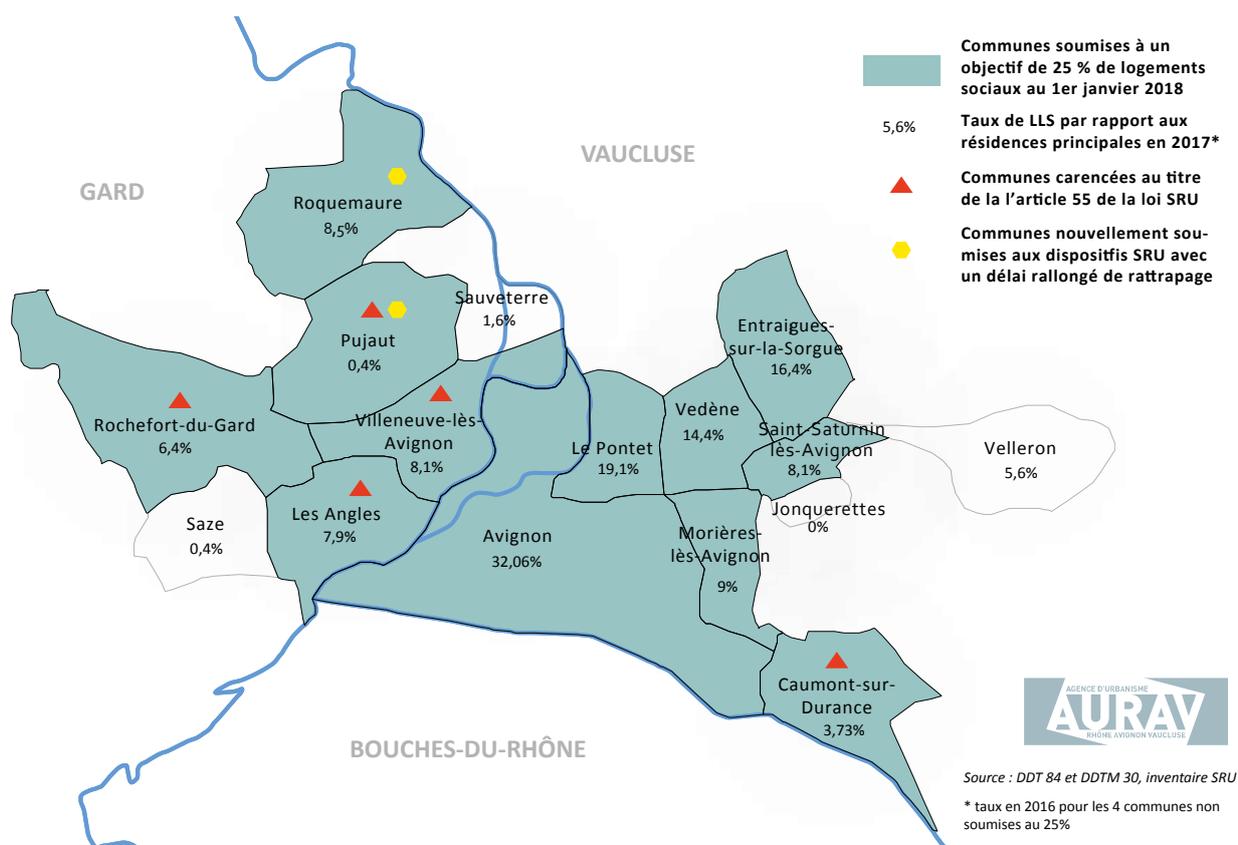
Les PLH ont vocation à décliner le programme d'actions par communes et à préciser les incidences de ce programme d'actions sur les PLU. Les PLU doivent de leur côté intégrer et favoriser les objectifs du PLH.

3 UN DÉFICIT D'OFFRE QUI RESTE IMPORTANT

3.1 / PLUS DE 19 000 LOGEMENTS SOCIAUX

✓ Un parc social en croissance

D'après l'inventaire réalisé annuellement par l'État et notifié aux communes, le Grand Avignon comptait près de 19 300 logements sociaux conventionnés au 1^{er} janvier 2017, représentant 21,4 % des résidences principales. Ce taux moyen élevé, en comparaison à d'autres agglomérations de la région, masque de fortes disparités entre les communes en matière d'offre locative sociale, entre Jonquerettes qui, de par sa faible population, n'est pas soumise aux obligations de la loi SRU et Avignon, à plus de 32 %, qui concentre 3/4 du parc social du territoire.



En 2017, 12 communes sont concernées par le dispositif d'application de l'article 55 de la loi SRU modifié, codifié à l'article L.302-5 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH). Elles sont soumises de ce fait à l'obligation légale de détenir 25 % de logements sociaux parmi les résidences principales d'ici 2025.

- Pujaut (**) est rentrée dans le dispositif début 2014 avec son intégration dans la Communauté d'agglomération. Avec la promulgation de la loi Élan, elle dispose de délais rallongés pour parvenir au seuil de 25 % de logements sociaux jusqu'en 2031.
- Roquemaure (*) est rentrée dans le dispositif en 2017, également lors de son intégration à la Communauté d'agglomération. Elle bénéficie également de délais rallongés à 5 périodes triennales jusqu'en 2034.

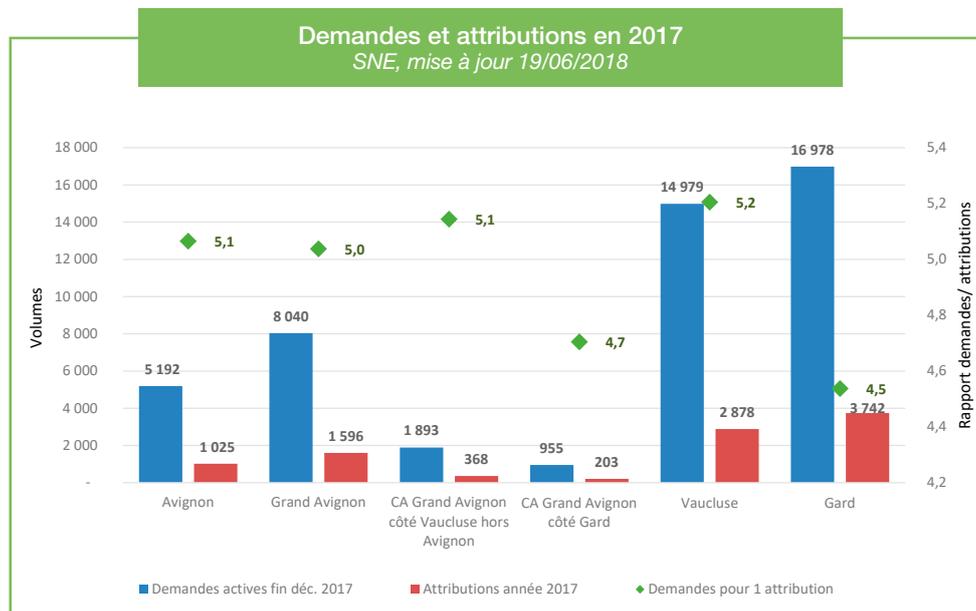
(...)

(* et **: cf page suivante)

3.2 / UNE DEMANDE TOUJOURS IMPORTANTE

✓ Une demande qui évolue à la hausse

8 040 demandeurs de logement social étaient enregistrés en décembre 2017 dans le système national d'enregistrement, contre 7 427 en décembre 2015. **Plus de 7 demandes sur 10 s'orientent vers les communes d'Avignon et du Pontet.**

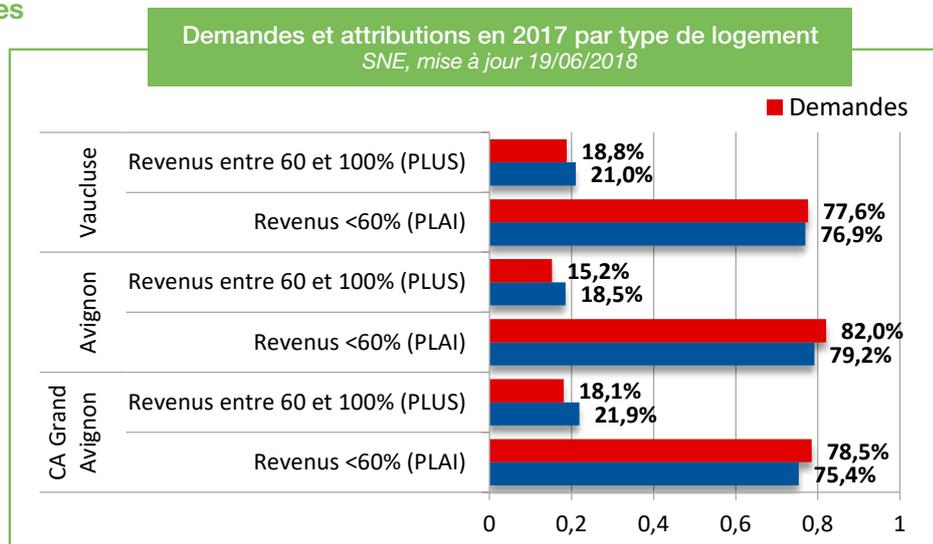


✓ Un accès au parc social plus fluide qu'à l'échelle régionale

- **1 596 demandes ont pu être satisfaites en 2017, soit en moyenne 5 demandes en instance pour une attribution.** Tout en restant bien plus élevée qu'à l'échelle nationale, qui affiche un ratio de 4,3, la tension de la demande est moins forte qu'à l'échelle de la région PACA, où le ratio est de 7,2, et elle est également de plus courte durée. Cette tension de la demande est plus élevée côté Gard.
- La proportion de demandeurs de logements sociaux de 60 ans et +, est légèrement inférieure à celle du Vaucluse, respectivement 15 et 17 %. Ces demandeurs semblent éprouver des difficultés à accéder au parc social, avec un ratio de 7,9 demandes pour 1 attribution.
- Le taux de mobilité de 9 % proche de la moyenne nationale et le taux de vacance faible à 2,3 % indiquent une pression sur le parc social moindre qu'en Région PACA. Ces taux varient fortement d'une commune à l'autre et la mobilité est globalement plus faible dans les Quartiers en Politique de la Ville.
- Si la tension de la demande est plus forte sur les T1 avec 14 demandes pour 1 attribution, l'écart entre les demandes et les attributions est particulièrement élevé en volume pour les T2 et T3 autour de 1 900, et dans une moindre mesure pour les T4 autour de 1 500.

✓ Des demandeurs très modestes

Le parc locatif social accueille une population fortement précarisée, avec plus des trois quarts des ménages demandeurs aux revenus inférieurs aux plafonds de ressources PLAI.



✓ L'agglomération investie dans les questions d'attribution

Dans le cadre de l'action 4 du deuxième PLH visant à « initier une maîtrise du peuplement équilibrée », un travail a été engagé dès 2015, sur la base d'un état des lieux approfondi, concernant les questions d'attributions.

- **La Conférence Intercommunale du Logement (CIL), installée en juin 2016** sur le territoire du Grand Avignon, a défini les orientations en matière d'attributions de logements sociaux et d'équilibre territorial de peuplement, qui ont été validées en mars 2017.
- **La Convention Intercommunale d'Attribution (CIA), approuvée lors de la CIL du 3 juillet 2018**, est l'outil opérationnel de mise en œuvre des orientations de la CIL. C'est un document règlementaire qui décline, pour 6 ans, la mise en œuvre opérationnelle des trois premières orientations de la CIL. Elle définit notamment des objectifs d'attribution conformes aux attendus règlementaires.

Les communes ont exprimé à ce sujet le souhait d'être étroitement associées, en particulier en ce qui concerne la mobilisation des différents contingents réservataires, les différentes pratiques en matière de commission d'attribution, et les publics prioritaires.

Ce nouveau champ de réflexion et d'intervention est articulé avec le processus de relogement engagé dans le cadre du Projet de Renouvellement Urbain et les démolitions qui l'accompagnent. Dans une logique de parcours résidentiel positif et d'accompagnement des habitants, **le protocole de relogement** encadre toute la démarche et prévoit des objectifs qualitatifs de relogement :

- **50 % des ménages relogés hors quartiers NPNRU**, objectif ambitieux assorti d'un seuil plancher à 30 %,
- **et 15 % des ménages relogés dans des logements sociaux neufs ou de moins de 5 ans.**

Un principe de solidarité interbailleurs et interréservataires est prévu pour faciliter les relogements.

La loi 3DS maintient, mais assouplit l'article 55 de la loi SRU

Lagazettedescommunes.com - 15/02/2022 • Par Delphine Gerbeau

La loi 3DS s'est une fois de plus attelée à toiletter l'article 55 de la loi SRU et son pourcentage obligatoire de 20 à 25% de logements sociaux. Celui-ci est rendu permanent, mais certaines de ses modalités de mises en oeuvre sont assouplies.

« La loi SRU a 20 ans, elle a su résister aux alternances, aux tentatives d'en réduire la portée », résume la ministre en charge du logement Emmanuelle Wargon, qui a porté devant les parlementaires la nécessité d'un toilettage de l'article 55 dans le cadre du projet de loi 3DS, tout en restant ferme sur les principes. Les dernières lois sur le logement avaient déjà apporté leur pierre à l'édifice, de la loi Alur à la loi Egalité et citoyenneté.

En juillet, les sénateurs, lors de leur examen du texte, avaient bien essayé d'apporter des adaptations. Ils avaient par exemple, contre l'avis du gouvernement, modifié le type de logements décomptés dans le recensement des résidences principales de la commune : en soustrayant les logements concédés à des militaires des armées dans des immeubles dépendant du domaine de l'État, et les logements concédés par nécessité de service, on réduisait le nombre de logements sociaux à réaliser dans une commune. Ils avaient aussi créé une pondération en fonction de la taille des logements, les grands logements bénéficiant d'un bonus par rapport aux plus petits, et du type de logement social – PLAI ou PLS.

L'article 55 institutionnalisé

Les députés sont revenus sur ces « ajustements », et ont eu le dernier mot. La loi 3DS marque ainsi un tournant, puisque pour ses 20 ans, l'article 55 de la loi SRU est rendu permanent : auparavant les communes avaient jusqu'à 2025 pour atteindre les 20 à 25 % de logements sociaux.

Désormais, l'objectif de rattrapage par période de trois ans est de 25% du retard à rattraper si la commune a conclu un contrat de mixité sociale, et de un tiers dans le cas contraire, par période triennale. « C'est une main tendue aux élus, un appel aux préfets et aux élus à travailler ensemble. On maintient l'exigence, on permet juste d'adapter la trajectoire », juge Emmanuelle Wargon.

Des assouplissements pour les communes inconstructibles

De nouvelles exemptions ont cependant été ajoutées à la soumission à la loi SRU : la faible desserte en transports en commun a été remplacée, dans les communes de moins de 30 000 habitants, par l'isolement ou les difficultés d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants qui les rendent faiblement attractives. La faible tension du marché immobilier, qui sera précisée par décret, est également un motif d'exemption.

Par ailleurs, les communes soumises au retrait du trait de côte ou à un plan d'exposition au bruit, et qui sont frappées d'inconstructibilité sur plus de la moitié de leur territoire, ne sont plus soumises à la loi SRU. Un garde-fou a cependant été prévu par l'Assemblée nationale : un pourcentage minimum de 25% de logements sociaux devra être inclus dans tout projet de construction dans ces zones, à partir du moment où il comprend plus de 12 logements ou est supérieur à 800 mètres carrés de surface de plancher.

Une disposition controversée a été adoptée, poussée de longue date par le Sénat : la mutualisation des objectifs de production au niveau intercommunal. « Il y a un cadre très défini, modère la ministre en charge du logement : seules les communes déficitaires en logement social peuvent mutualiser leurs objectifs de production au sein de l'intercommunalité, et la loi impose que la somme des objectifs de production à réaliser reste constante. » Le Sénat s'est en tout cas félicité de ces modifications, « permettant la conclusion de contrats de mixité sociale entre le maire et le préfet sans veto parisien et la mutualisation des objectifs au niveau intercommunal ».