

POLITIQUE DU LOGEMENT ET REFORME DE LA GOUVERNANCE LOCALE : OSONS L'INTERCOMMUNALITE !

Par le pôle Logement et Ville de Terra Nova

Le 7 mars 2013



Synthèse

La relance de la construction, la lutte contre la ségrégation sociale spatiale et la maîtrise de l'urbanisation rendent nécessaire et urgent le transfert de l'essentiel des pouvoirs « logements-urbanisme » de l'Etat et des communes à un niveau supra-communal. C'est le niveau territorial pertinent. Et la concentration des moyens rendra l'exercice des responsabilités plus clair.

Ce transfert doit s'appuyer sur une réforme de l'intercommunalité : rationalisation géographique, généralisation des communautés d'agglomération ou des pôles métropolitains couvrant toutes les communes, avec l'élection au suffrage universel direct des responsables de l'intercommunalité.

Ces intercommunalités, érigées en autorités organisatrices de l'habitat, négocieraient avec l'Etat des conventions pluriannuelles couvrant l'ensemble de la politique de l'habitat. Elles se verraient transférer les aides à la pierre de l'Etat et les pouvoirs juridiques des communes, en dehors du permis de construire. Elles seraient articulées ou fusionnées avec les autorités organisatrices des transports.

En dehors des agglomérations urbaines, les Régions assureraient une coordination entre les intercommunalités. Dans la zone dense parisienne (unité urbaine de Paris au sens de l'INSEE), cette coordination serait assurée par un « Pôle métropolitain » à créer.



Note intégrale

La solution aux problèmes du logement et de l'habitat ne peut faire l'impasse d'une rationalisation de la gouvernance locale. La relance de la construction de logements, son adaptation qualitative aux besoins locaux, la lutte contre la ségrégation sociale spatiale, la maîtrise de l'urbanisation passent toutes en grande partie par une réforme de la gouvernance en matière de logement et d'urbanisme. Cette décentralisation du logement passe par le territoire des agglomérations, un regroupement des

moyens et pouvoirs au sein d'autorités organisatrices de l'habitat, une gouvernance spécifique en zone rurale et en région parisienne.

1 - L'AGGLOMERATION, NIVEAU GEOGRAPHIQUE PERTINENT POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT

La taille des communes n'est pas la bonne échelle pour traiter la crise du logement et celle de la ville. Le morcellement communal entretient les égoïsmes sociaux, freine les restructurations urbaines, la relance de la construction et rend plus difficile la lutte contre la spéculation foncière. La diversité des interventions entre l'Etat, la région, le département, l'intercommunalité et la commune rend les prérogatives illisibles aux acteurs de terrain et nécessite une coordination voire une recherche d'accords générateurs de retards ou de blocages. Il en résulte également une réelle déresponsabilisation, aucun des intervenants publics ne disposant de pouvoirs et d'une légitimité suffisants pour imposer une vision globale. A contrario, dans les agglomérations où le pouvoir d'agglomération dispose de moyens puissants, il parvient à impulser une vision cohérente et volontariste.

Il est urgent de **transférer l'essentiel des pouvoirs « logement - urbanisme » à un niveau supra-communal** où ils peuvent être exercés efficacement dans l'intérêt général.

Ce transfert de compétences doit s'appuyer sur une réforme de l'intercommunalité. Cela implique une rationalisation de la géographie des intercommunalités à un niveau (agglomération, canton) où l'on puisse traiter les problèmes à résoudre en dépassant les simples opportunités politiques, et où l'on puisse constituer une administration solide.

Cela passe aussi par la **généralisation des communautés d'agglomération ou des pôles métropolitains** rendus cohérents, et l'obligation d'adhésion de toutes les communes du périmètre retenu. Cela passe enfin, éventuellement après une première phase de transfert de compétences, par l'élection au suffrage universel direct des responsables de l'intercommunalité, pour leur donner la légitimité permettant de dépasser certains égoïsmes et d'assurer une solidarité d'agglomération.

2 - DE VERITABLES AUTORITES ORGANISATRICES DE L'HABITAT

Les compétences à transférer aux agglomérations pour qu'elles deviennent des autorités organisatrices de l'habitat sont larges et recouvrent, notamment, l'élaboration et l'adoption du Plan local d'urbanisme (PLU), du Plan local de l'habitat (PLH), voire des Plans de déplacements urbains (PDU) et du Plan Climat, le droit de préemption et le droit d'expropriation, la création des Zones d'aménagement concerté (ZAC), la « politique de la ville », la gestion du Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Les maires, qui jouent un rôle essentiel de proximité, garderaient la délivrance des permis de construire et de démolir dans le strict respect des PLU - PLH intercommunaux.

Ce transfert de pouvoirs juridiques doit aller de pair avec le transfert de moyens financiers. C'est à ce niveau que seraient affectées les dotations de l'Etat, de l'Agence nationale de l'habitat

(ANAH), de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), les pénalités liées à la mise en œuvre de la loi SRU, les taxes sur les logements vacants, mais aussi des ressources fiscales locales existantes ou nouvelles liées au bâti et à la construction, à définir dans le cadre des réformes à venir concernant la fiscalité nationale et locale.

Par ailleurs, **des conventions pluriannuelles d'objectifs devraient être signées entre l'Etat et les intercommunalités**. Ces objectifs devraient être chiffrés, répartis géographiquement, et concerneraient toute la gamme des secteurs de la politique du logement : logements sociaux à financer (constructions neuves, acquisitions conventionnement, réhabilitations réparties par catégories de financement), construction de logements locatifs privés, de logements en accession, aires d'accueil pour gens du voyage, travaux dans le parc privé, résorption de l'habitat insalubre. Ces conventions devraient intégrer des engagements en matière foncière avec recensement des terrains disponibles pour les opérations à réaliser. Elles pourraient être complétées par des conventions de même durée et ressort géographique entre l'autorité organisatrice et les acteurs du « 1 % logement ».

La mise en œuvre de ces objectifs se ferait dans le cadre d'un PLH - PLU unifié et rendu cohérent avec les objectifs des conventions pluriannuelles. Ce dispositif devrait s'accompagner d'une **adaptation des outils là où cela s'avèrerait nécessaire** : création d'observatoires du logement et de l'habitat, ou d'agences d'urbanisme par agglomération, concentration des bailleurs sociaux, notamment pour aboutir à un seul office public d'HLM par agglomération, bonne couverture du territoire par des établissements publics fonciers.

Ce dispositif donnerait aux conventions pluriannuelles une crédibilité et une efficacité permettant d'atteindre les objectifs fixés. Un bilan annuel serait soumis au contrôle de l'Etat. En fonction des résultats, il déciderait des conséquences à tirer sur les moyens financiers (en hausse ou en baisse) mis à disposition de l'intercommunalité, jusqu'à imposer une dotation négative aux agglomérations.

En cas de carence locale répétée, l'Etat pourrait mettre en œuvre certaines sanctions (cf. la loi SRU), voire créer par déclaration de projet des opérations d'intérêt public de secteur complétant ou se substituant aux actions engagées par l'intercommunalité, et délivrer les autorisations d'urbanisme s'y rapportant.

L'Etat garderait les seules missions de solidarité nationale et de régulation globale : gestion des aides personnelles au logement, loi DALO, hébergement et respect de l'article 55 de la loi SRU, normes de construction, réglementation des rapports locatifs.

3 - LA SPECIFICITE DES ZONES RURALES ET DE L'ILE-DE-FRANCE

Le schéma général d'exercice de l'autorité locale organisatrice de l'habitat doit comporter des adaptations pour les zones rurales et surtout pour la Région Ile-de-France.

En dehors des agglomérations urbaines et hors Région Ile-de-France, les régions devraient coordonner les bailleurs sociaux, appuyer les interventions des établissements publics fonciers, gérer

les documents des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) en concertation avec les intercommunalités, gérer la péréquation financière entre celles-ci dans le champ du logement et de l'habitat. Mais les intercommunalités réformées exerceraient toutes les autres compétences de l'autorité organisatrice de l'habitat décrite ci-dessus.

En revanche, **en Région Ile-de-France**, le dispositif serait plus complexe en raison d'une agglomération centrale qui recouvre une part importante du territoire et qui inclut plusieurs départements et de nombreuses intercommunalités.

Il pourrait être créé au niveau de la zone dense, c'est-à-dire de l'unité urbaine de Paris (au sens de l'INSEE) **un pôle métropolitain ayant des compétences en matière de logement et d'urbanisme**, dont les instances dirigeantes seraient composées de délégués des intercommunalités rationalisées, des départements et de la Région.

Ce pôle métropolitain aurait pour mission d'élaborer un **Programme métropolitain de l'habitat**, d'en assurer le suivi, d'accompagner et de soutenir la politique métropolitaine du logement, notamment grâce à des aides financières, et de conduire des projets d'intérêt métropolitains dans le champ du logement et de l'urbanisme. Il disposerait de ressources financières négociées avec l'Etat (dotation de l'Etat, de l'ANAH, de l'ANRU), et issues de prélèvements versés par les intercommunalités et la région. Il négocierait des conventions cadres pluriannuelles avec les intercommunalités et Paris pour la mise en œuvre de leurs PLH et développerait des programmes d'intérêt métropolitain.

En cas de carence locale répétée dans la mise en œuvre des conventions cadres, le pôle métropolitain pourrait s'appuyer sur l'Etat afin que celui-ci applique des sanctions ou, en délivrant les autorisations d'urbanisme nécessaires, lui permette de mettre en œuvre des actions de substitution par une procédure de déclaration de projet.

Les intercommunalités de la Région d'Ile-de-France incluses dans ce pôle métropolitain ainsi que Paris auraient toutes les autres compétences de l'autorité organisatrice du logement, et les autres intercommunalités hors pôle métropolitain seraient dans la même situation par rapport à la Région que les zones rurales par rapport aux départements dans le reste de la France.

*

La redistribution des compétences en matière de logement et d'urbanisme au niveau local est une des principales réformes nécessaires pour sortir de la crise du logement et de la ville. C'est ce regroupement des responsabilités à un niveau pertinent qui permettra de mieux allouer les aides publiques, de définir des stratégies financières cohérentes, de dépasser les ségrégations sociales spatiales et de s'inscrire dans une logique de développement durable.

L'articulation, et si possible la fusion, de ces autorités organisatrices de l'habitat avec les autorités organisatrices des transports donnerait une cohérence supplémentaire à la maîtrise de l'urbanisation et une capacité accrue aux élus de piloter l'avenir des territoires.

Le prochain projet de loi sur la décentralisation sera l'occasion de mettre en œuvre cette ambitieuse et impérieuse réforme.