

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2022

ÉPREUVE DE NOTE

Durée : 4 heures – Coefficient : 4

SPÉCIALITÉ : URBANISME ET DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

INDICATIONS DE CORRECTION

Sujet :

Vous êtes attaché territorial, adjoint à la directrice de l'urbanisme et de l'habitat de la communauté d'agglomération d'Admiagglo (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.

1) Présentation du sujet

Du fait de leur positionnement territorial, et des compétences qui leurs sont confiées par la loi, les intercommunalités ont un rôle majeur à jouer en termes de planification et d'organisation de la politique locale du logement.

Elaboration des programmes locaux de l'habitat, maîtrise du foncier, densification, travail avec les OPH et bailleurs sur les modalités d'attribution des logements sociaux, sont autant d'outils et de politiques locales visant à coller aux réalités de chaque territoire : pénurie de logements et hausse des prix dans certaines zones, vacance, manque d'attractivité résidentielle et vétusté du parc dans d'autres.

Ce sujet met aussi en lumière les obstacles au développement de politiques à l'échelle intercommunale (résistances de certains maires voire de bailleurs sociaux, compétences pas toujours clairement définies, adaptation perfectible des lois aux spécificités territoriales).

2) Analyse des documents du dossier

Le dossier s'appuie sur un croisement de sources variées, entre éclairages académiques sur les grands enjeux ou les jeux d'acteurs, et exemples concrets issus de collectivités ainsi que de la presse professionnelle.

Document 1 : « La flambée immobilière n'épargne pas Saint-Nazaire »

Comme de nombreuses villes moyennes, l'agglomération de Saint-Nazaire se trouve confrontée à une hausse forte du prix des logements, du fait d'une tension croissante du marché au cours des dernières années. Les prix de l'immobilier y ont augmenté de 20% en seulement deux ans.

Face à ce constat les services locaux de l'habitat tentent de répondre à la demande, en augmentant le nombre de nouveaux logements (1200 par an) par deux moyens : la reconversion d'immeubles, et les nouvelles constructions. Sur ce second point, la ville se trouve limitée par ses frontières naturelles (la mer en particulier), et l'impératif écologique de limitation de l'étalement urbain.

La Communauté d'agglomération tente donc de limiter la hausse des prix en imposant aux promoteurs, via une charte de qualité, une part de logement intermédiaires, et de logement social dans les nouvelles constructions, en échange d'une minoration du foncier.

Elle axe également ses efforts sur la densification, et donc la surélévation du bâti, sortant du modèle de la maison individuelle, plébiscité par les habitants, mais peu en accord avec le volume de la demande de logements et le contexte de hausse des prix.

Document 2 : « Etat de l'art »

Dans un écosystème d'acteurs divers (offices publics de l'habitat, communes, services de l'Etat, Action logement) intervenant tous notamment sur la question du logement social au plan local, les intercommunalités peinent encore à s'approprier pleinement les compétences que la loi leur a attribuées au cours de la dernière décennie : élaboration du plan local d'urbanisme (loi Alur) s'imposant aux programmes locaux de l'habitat (PLH) communaux préexistants, élaboration du PLH intercommunal, pilotage des conférences intercommunales du logement (CIL, rendue obligatoire par la loi Egalité et citoyenneté de 2017), rattachement des OPH, délégation possible par l'Etat de la compétence d'attribution des aides à la pierre...

Les enjeux de « rééquilibrage communautaire », et de résorption d'inégalités en matière de logement ont en effet incité le législateur, depuis la fin des années 1990, à renforcer par les compétences la légitimité de l'EPCI en tant que « chef de file » de la politique locale du logement.

En matière de logement social, cela se traduit par le pilotage intercommunal de trois instances : la CIL donc, la convention intercommunale d'attribution (CIA) qui traduit de manière opérationnelle les orientations de la CIL, et le plan partenarial de gestion de la demande.

Certains travaux d'analyse de cette prise globale de compétence de l'EPCI ont mis en lumière un contrôle persistant des maires des communes membres, qui conservent des prérogatives importantes (autorisations d'urbanisme). D'autres études sociologiques ont au contraire fait apparaître une intégration progressive des intérêts communaux dans le cadre intercommunal, permettant des innovations sociales réelles dans les politiques menées, au prix parfois d'une marginalisation d'édiles aux positions inconciliables avec la majorité.

Document 3 : « Le logement, une compétence intercommunale protéiforme »

Le phénomène général de montée en puissance des intercommunalités sur les questions d'habitat et de logement est aujourd'hui largement admis. Toutefois, des distinctions existent dans la loi entre les différentes strates d'EPCI :

- Les compétences en la matière sont transférées en totalité pour les métropoles et les communautés urbaines
- Les communautés d'agglomération exercent les compétences regroupées sous l'intitulé « équilibre social de l'habitat », ensemble également large, mais qui impose une définition de l'intérêt communautaire par le conseil pour chacun des versants de celui-ci, hormis l'élaboration du PLH qui est obligatoire.

- Le principe est proche pour les communautés de communes, qui peuvent moduler plus largement le périmètre de leurs compétences (à la baisse notamment)

L'ensemble des intercommunalités (sauf exceptions très spécifiques) disposent de la compétence de planification au travers du programme local de l'habitat (PLH). En plus de certaines compétences opérationnelles liées (participation à des organismes, rattachement de l'office public de l'habitat, délégation des aides à la pierre, droit de préemption dans certains cas...), les EPCI peuvent également voir certains pouvoirs de police spéciale transférés à leur président (contrôle de bâtiments incluant des logements).

Document 4 : « Articles L302-1 et L302-3 du code de la construction et de l'habitation »

Ces deux articles du code de la construction et de l'habitation précisent le rôle du programme local de l'habitat, dont la rédaction matérialise la compétence de planification locale en matière de logement et d'habitat, qui est assurée par les EPCI. Son objet est de définir, pour six ans, les objectifs et principes d'une politique répondant 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 ».

Il vise à la fois à effectuer un diagnostic sur la situation de l'hébergement et le fonctionnement des marchés du logement sur le territoire, et à planifier les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux besoins en la matière, par des constructions, des réhabilitations, opérations de requalification et de renouvellement urbain, et une politique foncière, avec une vigilance sur les publics précaires ou vulnérables (personnes âgées, étudiants...).

Document 5 : « Préambule » - Programme local de l'habitat 2020-2025 (extraits)

Un exemple concret de PLH est présenté ici. Il s'agit du document élaboré par Grand Chalon agglomération. La conception du programme s'est appuyée sur des réunions de concertation avec les élus des communes membres de l'EPCI, et des ateliers réunissant les acteurs de l'habitat, avec l'objectif d'en faire un levier d'attractivité de l'agglomération.

Quatre grands objectifs, déclinés en actions, sont présentés pour 2020-2025 :

- 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

Document 6 : « Assumer les contradictions apparentes de la politique du logement : une interview de Jean-Claude Driant »

Ce document permet une mise en perspective de la politique du logement dans sa dimension nationale. On comprend en effet que la décentralisation en matière d'habitat n'est réellement intervenue en France que relativement récemment (la fin des années 1990 avec les lois Chevènement, puis SRU).

Jean-Claude Driant souligne également les objectifs assignés à la politique du logement au plan national, parfois vécus comme des injonctions contradictoires par les professionnels du secteur (mixité sociale et droit au logement opposable pour les personnes en situation de précarité), et souvent non tenus sur le nombre de nouveaux logements, lorsqu'ils sont chiffrés par les responsables politiques nationaux. Il en résulte parfois une déconnexion des objectifs à l'échelle nationale avec les réalités locales très diverses d'un territoire à l'autre.

Document 7 : « Le foncier, nerf de la guerre »

Dans un contexte de forte tension du marché immobilier dans de nombreux territoire, les collectivités sont dans l'obligation d'établir des stratégies visant à « maitriser » le foncier, c'est-à-

dire acheter des terrains le plus en amont possible pour les affecter à la construction de logements. En effet, lorsque les collectivités souhaitent préempter des terrains, nombre d'entre elles font le choix de passer par des établissements publics fonciers (EPF), qui les aident notamment à identifier les terrains pouvant exister. Face à la pénurie foncière et pour éviter l'étalement, les EPCI privilégient le renouvellement urbain, y compris dans le diffus pour des opérations de petite taille, en faisant « dans la dentelle ». Vente aux enchères de biens publics, et négociation avec le Domaine (direction immobilière de l'Etat en charge de la fixation des prix en cas de préemption par une collectivité) sont autant d'autres leviers utilisés par les EPCI pour trouver du foncier disponible à prix maîtrisé sur leur territoire.

Document 8 : « La mise en œuvre contrariée de la réforme des attributions de logements sociaux dans les intercommunalités françaises »

La loi Egalité et Citoyenneté (2017) a consacré l'intercommunalité comme échelon principal d'action en faveur du rééquilibrage territorial en matière de mixité sociale, avec des objectifs chiffrés : réserver au moins 25% des attributions de logements sociaux hors des QPV aux populations précarisées. Toutefois, l'étude présentée dans ce document met en avant le décalage pouvant exister entre ces objectifs, et les réalités locales.

La montée en puissance des intercommunalités fait face à des oppositions, issues essentiellement des bailleurs sociaux des territoires (structures privées ou parapubliques), et des communes.

- Les communes déplorent la perte du lien de proximité avec les administrés, notamment pour la représentation des intérêts des demandeurs par les services sociaux. La présence d'élus communaux dans les instances de pilotage peut conduire à limiter le pouvoir des intercommunalités dans la définition des orientations des conventions intercommunales d'attribution (CIA). L'exemple d'un maire de l'agglomération de Mulhouse refusant d'accueillir des populations précarisées, rejetant le principe de solidarité entre communes dans l'accueil dans le domaine du logement social, est à ce titre parlant. Le portage politique intercommunal est donc souvent fragilisé et insuffisant. De ce fait elles ne sont pas toujours suffisamment structurées sur le plan technique pour gérer efficacement les politiques d'attribution.
- Les bailleurs sociaux cherchent à influencer les orientations des documents stratégiques.

Document 9 : « Les politiques du logement et de l'habitat »

Ce document pose les enjeux essentiels des politiques du logement et de l'habitat. Le principal enjeu dit « social », est de permettre à chacun d'être logé, et bien logé. Le marché ne le permettant pas toujours, les pouvoirs publics interviennent par du soutien au parc social, à l'investissement locatif, à l'accession à la propriété... C'est dans ce cadre que les EPCI interviennent largement en tant que chef de file, et en coopération avec l'Etat.

Le second enjeu est la lutte contre le mal-logement, la résolution des situations les plus difficiles.

La principale difficulté liée au marché du logement depuis une vingtaine d'années réside dans la très forte hausse des prix, stimulée par la baisse des taux d'intérêt et l'allongement de la durée des prêts. Cela renforce les inégalités entre les zones tendues où l'accès au logement, qu'il soit social ou non, est rendu très difficile, et les territoires dits « détendus », qui font face à une vacance de logement, de la périurbanisation et des enjeux de renouvellement urbain et d'attractivité résidentielle.

Jusqu'il y a quelques années, l'intervention publique était très peu adaptée à ces spécificités territoriales.

Document 10 : « La convention intercommunale d'attribution (CIA) »

Déclinaison opérationnelle de la CIL, la CIA est un document fixant sur un territoire intercommunal, les engagements de tous les acteurs locaux (EPCI, bailleurs sociaux, titulaires de droits de réservation, autres personnes morales...). Les engagements doivent tenir compte des capacités

d'accueil et conditions d'occupation des immeubles dans chaque secteur, et être proportionnés aux enjeux locaux. Des engagements doivent concerner plusieurs publics prioritaires : les ménages à bas revenus, les publics prioritaires, la mixité sociale, le relogement.

Document 11 : « Programme local de l'Habitat # 3 » (extraits)

A travers cet extrait de PLH du Grand Avignon, on comprend certains enjeux forts auxquels sont confrontées les intercommunalités :

- Des disparités entre communes en matière d'offre locative sociale en dépit d'obligations de part minimale définie par la loi SRU et confirmée par la loi 3DS ;
- Une forte demande de logements dans la ville centre, émanant notamment de familles aux revenus très modestes.
- Une montée en puissance de l'intercommunalité sur la question des attributions, par la voie du CIL et de la CIA, avec une volonté des communes d'être très fortement associées au processus.
- Des enjeux de relogement favorisant la mixité sociale dans le cadre du renouvellement urbain.

Sur le plan de la planification, la rédaction du PLH doit veiller à tenir compte des documents d'urbanisme (PLU, SCOT) avec lesquels il doit être compatible.

Document 12 : « La loi 3DS maintient, mais assouplit l'article 55 de la loi SRU »

La loi 3DS, promulguée en février 2022 est venue réaffirmer les objectifs énoncés dans l'article 55 de la loi SRU : 20 à 25% de logement sociaux au minimum dans chaque commune selon les réalités locales. Cet objectif est rendu permanent par la loi, qui prévoit toutefois de nouvelles exemptions possibles dans des cas très spécifiques.

3) Proposition de plan détaillé

***Avertissement :** il s'agit d'une proposition de plan. D'autres plans sont possibles, au correcteur d'évaluer dans quelle mesure le plan proposé restitue les principaux axes de questionnement et les principaux éléments du dossier et les articule de manière cohérente.*

En-tête

Rappel du cadrage : la note doit adopter la forme suivante et reprendre les informations que le candidat trouve en première page du sujet dans la commande et la liste signalétique des documents au dossier.

Communauté d'agglomération d'Admiaggio
Direction de l'urbanisme et de l'habitat

Le 17 novembre 2022

NOTE à l'attention de la Directrice de l'urbanisme et de l'habitat

Objet : le rôle des intercommunalités dans la politique du logement

Références :

Articles L302-1 et L302-3 du code de la construction et de l'habitation
Loi ALUR (2014)
Loi Egalité et Citoyenneté (2017)

Introduction

Rappel du cadrage : la note doit comporter une introduction d'une vingtaine de lignes, qui s'apparente à celle d'une composition ou dissertation (entrée en matière, reformulation du sujet, présentation de la problématique dans son contexte) et doit impérativement comprendre une annonce de plan.

Éléments pouvant être abordés en introduction :

- En France, l'accès au logement, directement impacté par la hausse des prix, est très inégalitaire selon les territoires : 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. (doc 9)
- Face à ce constat, l'intervention des pouvoirs publics par la construction et la réhabilitation de logements, le soutien au parc social, et l'aide aux personnes en situation de précarité résidentielle existe depuis de nombreuses années. (docs 6 et 10)
- La décentralisation des politiques de logement est en revanche un phénomène relativement récent (docs 3, 6, 8, 12). Il s'est traduit, au cours des 20 dernières années, par une montée en puissance des EPCI, accompagnée par la loi.

Proposition de problématique :

Dans un écosystème d'acteurs aux compétences protéiformes, comment les intercommunalités peuvent-elles se saisir de leur rôle de pilote local de la politique du logement et de l'habitat ?

Plan détaillé

Rappel du cadrage : le développement est organisé en parties et en sous-parties. Le plan est impérativement matérialisé par des titres comportant des numérotations en début des parties et sous-parties.

I. Les intercommunalités, des acteurs devenus incontournables dans la politique du logement, qui investissent ce champ de façon inégale

A. Le logement, enjeu national fort s'appuyant sur des acteurs variés au plan local

- Les politiques du logement, traductions de politiques globales de peuplement, sont un enjeu fondamental permanent en France, où le nombre de personnes mal logées est estimé à 3 953 000 en 2018 dont près de 150 000 personnes sans domicile.
- 20 ans après la loi SRU, dont l'article 55, renforcé et adapté par la loi 3DS de 2022, de nombreuses villes ne respectent toujours pas l'objectif fixé par l'Etat de 20 à 25% de logement sociaux sur leur territoire.
- La diversité des enjeux locaux (cherté du foncier, renforcée par la crise sanitaire dans les villes moyennes, demande excédent l'offre, désaffectation des centres villes, volonté de mixité sociale combinée à un droit au logement opposable pour les plus démunis, limitation de l'étalement urbain), couplée à la diversité des acteurs (EPCI, OPH, communes, Etat, Action logement, bailleurs sociaux, titulaires de droits de réservation, autres personnes morales...) font du logement une politique complexe à mener. (docs 1, 3, 5, 7, 11)

B. Une récente montée en compétence des intercommunalités accompagnée par la loi

- Dès la fin des années 1990 (loi Chevènement, puis loi de 2004), le législateur a souhaité renforcer le rôle des EPCI dans le pilotage local d'une politique publique jusqu'ici très centralisée (docs 2 et 6).
- Ce phénomène a connu une accélération dans les années 2010, au travers de deux lois : la loi Alur (2014), puis la loi Egalité et Citoyenneté (2017).
- Le code de la construction et de l'habitation dispose : les compétences en matière d'habitat sont transférées en totalité pour les métropoles et les communautés urbaines ; les communautés d'agglomération exercent les compétences regroupées sous l'intitulé « équilibre social de l'habitat », ensemble également large, mais qui impose une définition de l'intérêt communautaire par le conseil pour chacun des versants de celui-ci ; le principe est proche pour les communautés de communes, qui peuvent moduler plus largement le périmètre de leurs compétences (à la baisse notamment). (docs 3 et 10)
- L'ensemble des intercommunalités (sauf exceptions très spécifiques) disposent de la compétence de planification au travers du programme local de l'habitat (PLH). En plus de certaines compétences opérationnelles liées (participation à des organismes, rattachement de l'office public de l'habitat, délégation des aides à la pierre, droit de préemption dans certains cas...), les EPCI peuvent également voir certains pouvoirs de police spéciale transférés à leur président (contrôle de bâtiments incluant des logements).

II. Un positionnement local de pilotage et de coordination d'un réseau d'acteurs à exploiter pour répondre à des réalités diverses sur un même territoire intercommunal

A. Face à des oppositions et obstacles locaux, la planification et la coordination comme enjeux centraux pour la gestion intercommunale de l'habitat

- Pourtant, le constat d'une intégration encore inégale des politiques de logement à l'échelle de l'intercommunalité s'impose (doc 8).
- Plusieurs explications à ce constat sont avancées : une acculturation technique par les services intercommunaux, parfois sous-dotés, encore inégale, un déficit de portage politique face à des oppositions émanant d'autres acteurs locaux : les communes membres sur la question de la répartition du logement social en particulier (les maires dispensent toujours les autorisations d'urbanisme sur leur territoire, exemple de Mulhouse doc 8), mais aussi les bailleurs sociaux (docs 2 et 8).
- Dans ce cadre, la mobilisation de l'ensemble des acteurs autour d'un diagnostic clair, pour une planification sur six ans dans le cadre du PLH (docs 5 et 11) est un levier incontournable.

B. Maîtrise du foncier, construction, attributions, aides à la pierre : des priorités à appuyer sur un travail partenarial de terrain

- Sur le plan opérationnel, la déclinaison du PLH sous forme d'actions et d'engagements partagés dans le cadre de conventions intercommunales d'attributions (CIA) vise à traduire de façon concrète et transparente les objectifs en matière de logement social, liant les bailleurs sociaux du territoire.

- Face aux diversités d'enjeux et de réalités pouvant exister sur un même territoire intercommunal, les EPCI gagnent à se saisir de l'ensemble des outils mis à leur disposition :
 - Sur la question sensible et complexe du foncier et de la préemption, en adhérent à un EPF (établissement public foncier), en s'emparant de la question du diffus pour des petites opérations ;
 - Sur la construction, en densifiant et surélevant pour augmenter le nombre de nouveaux logements lutter contre la hausse incontrôlée des prix, en se saisissant de la possibilité de se voir déléguer les aides à la pierre par l'Etat ;
 - Sur le soutien aux personnes précaires et à la mixité sociale dans et hors des QPV, en imposant aux promoteurs immobiliers et aux bailleurs sociaux des seuils minimaux, par des chartes d'éthique et des engagements chiffrés dans le cadre de la CIA.

Conclusion

Rappel du cadrage : la conclusion est facultative. Elle peut toutefois utilement souligner l'essentiel, sans jamais valoriser des informations oubliées dans le développement.