

1^{re} partie
LES ACTEURS
DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Chapitre 1

La répartition des compétences entre les collectivités publiques

PAULE QUILICHINI, maître de conférences en droit public
à la faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans

I. – LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT, LES COMMUNES OU LEURS GROUPEMENTS

- A. Le principe : un partage traditionnel des compétences
- B. Les adaptations au partage traditionnel des compétences dans les zones sensibles de la politique de la ville

II. – LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS

- A. Les compétences des EPCI en matière de renouvellement urbain
- B. La méthode de répartition des compétences entre les EPCI et les communes

Si le renouvellement urbain se pratique depuis que les villes existent, pour autant, ces dernières ne l'ont pas toujours investi avec autant d'intensité qu'aujourd'hui. Avec la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 cette politique publique s'inscrit dans une stratégie urbaine qui induit des interventions des pouvoirs publics au niveau national comme local, pour enrayer voire inverser les phénomènes de dévalorisation urbaine en « régénérant les parties dégradées de la ville »⁽¹⁾.

La politique de renouvellement urbain contribue aussi à modifier les pratiques publiques à travers une redéfinition de leurs objectifs et la mise en place d'une logique procédurale renouvelée. Cette politique publique qui se veut globale concerne la ville dans son ensemble mais elle atteint également ses limites lorsqu'il est question de traiter les quartiers situés dans les zones urbaines sensibles. C'est pourquoi elle a été complétée par un dispositif adapté : la rénovation urbaine. Mise en place par la loi Borloo du 1^{er} août 2003⁽²⁾, celle-ci ne remet pas en cause la démarche engagée dans le cadre de la politique de renouvellement urbain mais répond seulement aux besoins spécifiques des ZUS en la matière en décidant d'unifier les procédures et de regrouper les financements. C'est un dispositif d'exception qui se concentre sur le patrimoine

(1) Y. Jégouzo, La loi Solidarité et renouvellement urbains, *AJDA* 20 janv. 2001, p. 9.

(2) Loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (*JO* 2 août 2003, p. 13281).

social des sites prioritaires et qui repose sur une structure décisionnelle différente. Le rôle de l'État est en effet plus important que dans le droit commun de la politique de renouvellement urbain dans la mesure où la valorisation de certains espaces urbains bâtis repose sur une intervention massive de ce dernier.

Mais, la politique de renouvellement urbain ne se limite pas aux opérations emblématiques menées au titre de la politique de la ville. Elle regroupe en réalité toutes les interventions sur le tissu urbain existant nonobstant leur taille ou leur complexité. Le champ des interventions est ainsi particulièrement vaste : du traitement des friches urbaines à la rénovation des quartiers d'habitat ancien en passant par l'intervention sur les copropriétés dégradées ou la normalisation des grands ensembles de logements sociaux.

Au-delà de leur diversité, toutes ces opérations ont en commun de faire évoluer le statut urbain du bâti existant. Mais, pour cela, la seule action sur le patrimoine dévalorisé est insuffisante. Un traitement de la ville dans son ensemble s'impose à travers une démarche globale en matière d'habitat, de transports, de services publics (éducation, santé, culture), de développement économique et de sécurité.

Le renouvellement urbain traverse ainsi plusieurs domaines de compétences exercées par des échelons territoriaux différents. Il est au cœur des stratégies urbaines élaborées par les pouvoirs publics et figure parmi les priorités des collectivités publiques, qui se voient reconnaître une part de responsabilité à titre décisionnel ou opérationnel. Ce système d'acteurs particulièrement opaque mérite un effort de clarification dans la mesure où il participe à la constitution d'un nouvel espace de solidarité où les responsabilités sont multiples.

Le recours au concept de responsabilité n'est pas neutre dans la mesure où il n'est pas synonyme de partage de compétences. Il est en effet plus large puisque, contrairement à ce dernier, il ne confère pas seulement des pouvoirs mais aussi des devoirs aux collectivités publiques. Pour autant, le passage de la notion juridique de compétence à la notion politique de responsabilité ne remet pas en cause la répartition des rôles opérée par les textes décentralisateurs, dès lors que chaque acteur continue d'agir de manière préférentielle dans son secteur de compétences et d'assurer les responsabilités qui lui sont propres.

La politique de renouvellement urbain semble respecter ces conditions. Sa mise en œuvre repose en effet sur un partage des compétences entre l'État, les communes et leurs groupements conforme à la répartition opérée par les lois de décentralisation. Et ce, même si « la rénovation urbaine confère à l'État une nouvelle légitimité d'intervention dans les quartiers urbains dégradés »⁽³⁾ (I).

Les responsabilités méritent aussi d'être précisées entre les communes et leurs groupements dans le cadre du nouvel espace de solidarité que constitue l'intercommunalité. Le renouvellement urbain vise en effet à une recomposition des équilibres sociaux et urbains à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération. Or, à ce niveau, l'efficacité de l'intervention publique dépend avant tout de l'étendue des compétences qui sont transférées par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale (II).

(3) F. Lérique, La loi du 1^{er} août 2003 sur la ville et la rénovation urbaine, *AJDA* 1^{er} déc. 2003, p. 2195.

I. – LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT, LES COMMUNES OU LEURS GROUPEMENTS

La politique de renouvellement urbain favorise l'intervention publique sur les parties du territoire communal déjà urbanisées. Dès lors, elle repose principalement sur deux types d'acteurs : l'État et les communes. On les retrouve tout au long des projets de renouvellement urbain (de leur définition à leur réalisation) à travers leurs compétences en matière de logement et d'urbanisme, y compris dans les zones urbaines sensibles.

Ces quartiers ne sont pas en effet exclus du renouvellement urbain même si leur traitement relève d'un dispositif spécifique : la rénovation urbaine. Celle-ci ajoute des règles particulières qui concernent essentiellement le dispositif de financement et qui s'inscrivent dans un cadre conventionnel qui permet aux communes d'exercer leurs compétences sous le contrôle de l'État.

A. Le principe : un partage traditionnel des compétences

La mise en œuvre des objectifs du renouvellement urbain repose sur un partage de compétences conforme à la répartition opérée par les lois décentralisatrices. D'une part, les actions urbaines relèvent de la responsabilité des communes même si l'État assume les conséquences de ses politiques passées en apportant son aide. D'autre part, la politique du logement relève toujours de l'État même si la participation des communes est fortement sollicitée.

1) *Les communes coresponsables des politiques urbaines*

La répartition des compétences opérée par les lois de décentralisation qui a conduit à confier l'urbanisme aux communes et le logement à l'État rencontre dans sa mise en œuvre un obstacle incontournable : tout logement doit être implanté quelque part. De fait, la politique du logement ne peut se concevoir indépendamment d'une politique urbaine globale. Cette conception renouvelée de l'urbanisme qui le situe en amont de la politique du logement ne remet pas en cause sa décentralisation mais conduit à s'interroger sur le rôle des collectivités publiques.

La loi SRU du 13 décembre 2000 témoigne de l'interdépendance de ces politiques publiques en faisant du plan local d'urbanisme le cadre de mise en cohérence de l'action publique sur les quartiers en mutation. Le PLU peut à ce titre préciser « les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux ; les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots ou des immeubles » (c. urb., art. R. 123-3). Ce plan peut notamment réserver des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements qu'il définit (c. urb., art. L. 123-2).

Les communes peuvent aussi participer à la politique de renouvellement urbain en menant des opérations d'aménagement sur les friches urbaines. Le législateur leur a par exemple permis d'intervenir sur ces sites en créant la catégorie des établissements publics fonciers locaux ⁽⁴⁾,

(4) Loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

mais les procédures de droit commun peuvent également être utilisées pour mener des opérations d'aménagement ⁽⁵⁾.

La responsabilité des communes en matière de planification et d'actions urbaines n'exclut pas un retour de l'État. Celui-ci peut notamment imposer ses propres objectifs en matière de planification urbaine. C'est ainsi que la loi SRU a introduit les objectifs du renouvellement urbain en termes de lutte contre l'étalement urbain, de mixité sociale, de mixité des fonctions urbaines parmi les principes figurant à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Ces principes doivent être traduits par les documents locaux d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) en termes d'orientations d'aménagement afin de faciliter la mise en œuvre des actions de renouvellement urbain. Toutefois, s'il appartient aux communes et aux EPCI compétents de définir leur politique de renouvellement urbain dans le respect des principes précités, cela laisse aux élus locaux une marge d'appréciation importante. Selon le Conseil constitutionnel, cet article introduit en effet des objectifs trop imprécis pour soumettre les collectivités territoriales à une obligation de résultat. Par conséquent, les auteurs des documents d'urbanisme doivent seulement y faire figurer « des mesures tendant à la réalisation des objectifs de l'article L. 121-1 ».

L'État reste par ailleurs très présent grâce au maintien de régimes dérogatoires. Il demeure notamment responsable des actions d'urbanisme de grande ampleur à travers la création d'établissements publics d'aménagement (Euroméditerranée à Marseille ou l'EPA de Seine-Arche à Nanterre). Au-delà des opérations d'intérêt national, l'État peut aussi avoir son mot à dire sur des opérations plus modestes mais qui sont susceptibles d'affecter des sites protégés parce que menées dans les centres anciens des villes ⁽⁶⁾.

2) *L'État garant de la politique du logement*

Le renouvellement urbain suppose une intervention publique sur le bâti existant sous forme de démolition, de réhabilitation mais aussi de construction tant sur le patrimoine HLM que dans le parc privé. Dans les quartiers anciens cette action a pour objectif de lutter contre l'insalubrité et la vacance tout en maintenant les populations modestes sur les sites revalorisés.

Si l'État est responsable de la politique nationale du logement, la mise en œuvre de cette politique est territorialisée et dépend largement de l'implication des collectivités locales et notamment des communes.

La loi SRU a consacré cette intervention locale en lui conférant un caractère obligatoire, tout au moins pour les communes déficitaires en logements sociaux (CCH, art. L. 302-5). Mais, le législateur offre également aux élus locaux les moyens de mener une politique volontariste en faveur du logement social, à travers par exemple l'institution de nouvelles servitudes d'urbanisme permettant de réserver dans le PLU des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements (c. urb., art. L. 123-2 b). Les communes participent également à l'amélioration du

(5) En revanche, pour les friches industrielles les plus importantes, seule l'intervention de l'État est en mesure de revaloriser ces sites.

(6) Dans ce cas, les opérations sont subordonnées à l'accord de l'architecte des bâtiments de France (représentant du ministère de la culture).

parc privé à travers les opérations programmées d'amélioration de l'habitat dont la réalisation est subordonnée à la signature d'une convention tripartite (commune, ANAH, propriétaire) ou à travers l'intervention en faveur des copropriétés dégradées.

En résumé, les communes peuvent non seulement intervenir en amont de la politique du logement à travers leurs compétences en matière de gestion urbaine, mais aussi en aval en assurant une gestion sociale de l'habitat.

Il apparaît que l'État et la commune entretiennent un « partenariat concurrentiel » en matière d'urbanisme et de logement. Leurs logiques d'acteurs pouvant d'autant plus se concurrencer que leurs stratégies s'exercent sur les mêmes territoires (à l'échelle du quartier comme de l'agglomération). Cela se vérifie notamment sur les sites prioritaires de la politique de la ville.

B. Les adaptations au partage traditionnel des compétences dans les zones sensibles de la politique de la ville

L'État est présent tout au long du dispositif de rénovation urbaine mis en place par la loi Borloo, de la sélection des projets au contrôle de leur réalisation. La politique de rénovation urbaine est donc bien une politique nationale même si les projets sont présentés et portés par des acteurs locaux. Pour autant, on ne peut pas parler de recentralisation de la politique de la ville dans la mesure où celle-ci a toujours été une priorité nationale. Sa mise en œuvre a été simplement territorialisée à travers la contractualisation de cette politique.

Or, le procédé contractuel n'est pas neutre au regard de la répartition des compétences dans la mesure où lorsqu'une collectivité accepte de contractualiser l'exercice de ses compétences propres, cela conduit à une certaine forme de partage des compétences.

1) Un partenariat conventionnel

Dans les zones sensibles de la politique de la ville, le renouvellement urbain repose sur le développement du partenariat entre collectivités publiques. Cela se traduit par le recours au *procédé contractuel* à travers notamment les contrats de ville ⁽⁷⁾, les grands projets de ville ⁽⁸⁾ et les opérations de renouvellement urbain ⁽⁹⁾, mais aussi à travers les projets de rénovation urbaine de la loi Borloo du 1^{er} août 2003 qui sont formalisés par une convention conclue entre l'Agence pour la rénovation urbaine (ANRU), les communes ou les EPCI compétents. Ces projets ne se substituent pas aux procédures de droit commun de la politique de la ville mais doivent au contraire prendre en compte les opérations en cours de réalisation ⁽¹⁰⁾.

(7) Les contrats de ville concourent à la lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale. Ils favorisent la coordination des interventions publiques.

(8) Les GPV visent à réinsérer les quartiers dans leur agglomération, combinent des programmes portant sur la restructuration du bâti, l'amélioration de l'environnement, l'implantation des services publics, le désenclavement des quartiers et leur revitalisation économique.

(9) Qui sont menés sur les sites inscrits en contrat de ville qui nécessitent une action en profondeur.

(10) Il appartient au préfet de département de garantir la cohérence des projets de rénovation urbaine avec les autres interventions publiques menées au titre de la politique de la ville et de l'habitat.

On peut toutefois se demander si cette mobilisation des crédits destinés aux projets réalisés au sein des ZUS, et qui doit conduire l'ANRU à financer « l'ensemble des programmes de la politique de la ville »⁽¹¹⁾, ne risque pas de porter préjudice aux opérations menées en dehors de ces zones. De plus, le recours aux conventions dans le cadre de la rénovation urbaine se différencie des dispositifs contractuels relevant de la politique de la ville de droit commun. Tout d'abord, le conseil d'administration de l'agence peut décider de ne pas recourir au contrat lorsque les subventions ne dépassent pas les seuils qu'il a fixés. Cette faculté semble remettre en cause le caractère obligatoirement contractuel du dispositif. Par ailleurs, la portée juridique de ces conventions a été sensiblement renforcée par l'existence d'un suivi et d'une évaluation dont la responsabilité incombe au préfet⁽¹²⁾.

Cette utilisation du contrat dans le cadre de la rénovation urbaine est non seulement conforme à la répartition des compétences prévue par le législateur, mais elle respecte aussi l'autonomie des collectivités locales dans la mesure où leur liberté d'engagement est préservée. Cette interprétation est confirmée par le Conseil d'État pour lequel le contrat autorise seulement une collectivité à s'intéresser à la manière dont une compétence qui la concerne sera exercée par la collectivité qui en est titulaire⁽¹³⁾. Cependant, si la coopération contractuelle ne consiste pas « à faire le travail de l'autre » mais à connaître la stratégie de l'autre, ceci n'interdit pas à l'État d'exercer son pouvoir d'influence sur ses partenaires dans un cadre négocié. C'est le cas notamment avec la convention liant l'Agence pour la rénovation urbaine à une collectivité locale puisque cette dernière doit ici s'engager à exercer ses compétences d'une manière déterminée en contrepartie d'un avantage financier consenti par l'État.

Dès lors, ce partenariat conventionnel semble davantage respectueux de la liberté des parties que soucieux d'égalité entre les partenaires.

2) *Un partenariat inégalitaire*

La loi du 1^{er} août 2003 a tracé une ligne de partage dans le domaine administratif entre l'action des services de l'État et celle des collectivités territoriales.

Tout d'abord, la politique de rénovation urbaine s'inscrit dans le cadre de la géographie prioritaire de la politique de la ville⁽¹⁴⁾ dont la définition relève de la compétence de l'État. À titre exceptionnel la loi permet cependant d'étendre le dispositif aux quartiers qui présentent des caractéristiques économiques et sociales analogues aux ZUS. Cette extension du champ d'appli-

(11) *JOAN* 10 juill. 2003, p. 7275 et s.

(12) Ce dernier s'assure également de l'équité des participations financières entre les collectivités territoriales, leurs groupements et les bailleurs sociaux.

(13) CE 20 janv. 1989, SIVOM de l'agglomération rouennaise ; B. Stirn, *Le juge administratif et les contrats entre collectivités publiques*, *AJDA* 1990, p. 139.

(14) La rénovation urbaine s'inscrit dans le champ d'application territorial de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Le Programme national de rénovation urbaine instauré par la loi du 1^{er} août 2003 concerne uniquement les 751 quartiers situés en zones urbaines sensibles. Ces ZUS, créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, « sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé ».

cation de la rénovation urbaine est alors subordonnée à l'accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, mais aussi à l'avis conforme du maire (ou du président de l'EPCI compétent). Cette participation locale aux choix des sites reste donc limitée et strictement conditionnée.

Par ailleurs, l'État marque aussi sa primauté à travers le dispositif de financement de la rénovation urbaine. Il fixe le cadre des règles et orientations relatives aux modalités d'attribution des subventions de l'ANRU en définissant notamment les critères d'éligibilité des opérations présentées par les collectivités locales et leurs groupements. Cependant, cette centralisation est en partie tempérée par la composition du conseil d'administration de l'agence. En effet, si la présence des collectivités territoriales n'était pas prévue dans la version initiale du projet de loi Borloo, le caractère national de cet EPCI n'a pas fait obstacle à leur représentation au sein de l'organe de direction de l'agence ⁽¹⁵⁾. Malgré tout, la prédominance des représentants de l'État au sein du conseil (il détient à lui seul la moitié des voix) lui confère un large pouvoir d'influence.

Enfin, la rénovation urbaine permet à l'État de rappeler aux collectivités locales les objectifs du renouvellement urbain en termes de lutte contre l'étalement urbain, de mixité sociale, de mixité des fonctions urbaines, au moment de la signature de la convention avec l'ANRU. Les projets locaux doivent intégrer les priorités nationales pour obtenir les financements de l'agence. Ces priorités favorisent les projets de rénovation urbaine qui interviennent sur le bâti ⁽¹⁶⁾, comme en témoignent les premiers projets retenus qui portent sur des opérations de démolition-reconstruction de logements sociaux ⁽¹⁷⁾. Sans cette exigence au regard des priorités nationales, le contenu de la convention aurait pour seule fonction de définir les conditions d'octroi des financements de l'État avec le risque que celui-ci privilégie les projets pour lesquels son cocontractant engage des moyens financiers importants.

Cependant, la loi limite à l'essentiel les objectifs à caractère national, laissant au niveau local le choix d'élargir le champ des objectifs qu'il s'assigne ainsi que les indicateurs de moyens et de résultats correspondants. Les choix arrêtés pour chacun des sites continueront à relever des responsabilités locales.

De même, la responsabilité opérationnelle de la politique de rénovation urbaine repose sur une diversité de maîtres d'ouvrage locaux, parmi lesquels figurent les collectivités territoriales, les EPCI et tout organisme public ou privé compétents. On peut noter que les premiers projets retenus témoignent encore une fois de la forte implication des communes.

Il est vrai que la loi Borloo prévoit que l'ANRU peut également assurer en tout ou partie la maîtrise d'ouvrage des projets, à défaut de dispositif local apte à les mettre en œuvre. Cette inter-

(15) Parmi les vingt-quatre membres composant ce conseil figurent douze représentants de l'État, quatre représentants des collectivités locales et de leurs groupements, cinq représentants d'organismes intervenant dans la politique du logement social et trois personnalités qualifiées en matière de politique de la ville.

(16) C'est-à-dire les opérations de réhabilitation, de résidentialisation, de démolition, de construction de logements mais aussi de réalisation ou de démolition d'équipements publics ou collectifs, et tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.

(17) Programme national de rénovation urbaine. Premiers projets, Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, DIV, DGUHC, nov. 2003.

vention qui doit rester exceptionnelle est strictement conditionnée⁽¹⁸⁾. Elle suppose une sollicitation en ce sens par les conseils municipaux (ou les organes délibérants des EPCI compétents) ainsi qu'une autorisation du ministre de la ville et de celui du logement. On ne peut donc pas parler de pouvoir de substitution mais seulement d'une transmission volontaire de responsabilité dans la conduite des projets de rénovation urbaine.

En définitive, on est passé avec la rénovation urbaine d'un partenariat décisionnel à un partenariat opérationnel. Cette évolution ne semble pas toujours se vérifier avec le partenariat institutionnel faute d'implication suffisante du niveau intercommunal.

II. – LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS

La mixité sociale et urbaine comme la lutte contre les ségrégations territoriales exigent une action au niveau intercommunal. La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 renforce à cet effet le rôle des établissements publics de coopération intercommunale. Chaque type d'EPCI détient désormais des compétences qui, pour certaines, peuvent participer au renouvellement urbain. Toutefois, ils ne sont pas toujours titulaires de l'ensemble des compétences nécessaires pour contribuer pleinement à la mise en œuvre des objectifs de cette politique.

A. Les compétences des EPCI en matière de renouvellement urbain

1) *Les compétences des EPCI en matière d'urbanisme et de logement*

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale confère aux *communautés d'agglomération* une responsabilité particulière dans le traitement des problèmes urbains.

- Au titre de l'aménagement de l'espace communautaire, la communauté d'agglomération peut élaborer un schéma de cohérence territoriale (et un schéma de secteur) ou créer des zones d'aménagement concerté. Cette compétence lui permet de traduire, dans des documents ou dans des opérations d'urbanisme, les objectifs qu'elle s'est fixés en matière de renouvellement urbain. Cependant, cette faculté concerne uniquement les documents d'urbanisme prévisionnels, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme relevant toujours des communes, sauf délégation volontaire de leur part.
- Au titre de l'équilibre social de l'habitat, la communauté d'agglomération dispose également de nombreuses responsabilités qui lui permettent de contribuer à la politique de renouvellement urbain. En effet, au-delà de l'action physique sur l'habitat, l'action publique doit également s'at-

(18) Décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (JO 11 févr. 2004, p. 2776).

tacher aux habitants eux-mêmes. À ce titre, l'évaluation et la satisfaction de leurs besoins passent par l'élaboration des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et le financement des fonds de solidarité pour le logement.

Ses pouvoirs en la matière ont été étendus par la loi SRU du 13 décembre 2000. Elle exerce désormais de plein droit des compétences en matière de programme local de l'habitat. Le PLH, qui fait partie des compétences obligatoires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, constitue l'instrument privilégié de mise en œuvre des objectifs de mixité urbaine et sociale, de diversification de l'offre et de résorption des phénomènes de ségrégation. Il permet notamment aux EPCI de participer au développement et à la production de logements sociaux⁽¹⁹⁾.

La communauté d'agglomération peut également constituer des réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat. Elle est pour cela titulaire du droit de préemption urbain dans les périmètres fixés par le conseil de la communauté (CGCT, art. L. 5216-5). Son utilisation demeure toutefois subordonnée à une délibération du conseil municipal des communes concernées.

La communauté d'agglomération peut enfin mener une politique du logement à travers des actions en faveur du logement des personnes défavorisées et d'amélioration du parc immobilier bâti. De plus, elle peut être autorité de rattachement des offices d'HLM. Ce rattachement étant de plein droit lorsque l'établissement exerce la compétence d'intérêt communautaire en matière d'habitat (CGCT, art. L. 5216-5).

La loi du 12 juillet 1999 a renforcé les attributions des *communautés urbaines* (CGCT, art. L. 5215-20). Afin de leur permettre de participer à la mise en œuvre de la politique de renouvellement urbain, elles sont dotées de compétences comme l'aménagement de l'espace communautaire qui implique diverses attributions en matière d'urbanisme réglementaire (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme et document en tenant lieu) et opérationnel (création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire) ; la constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire⁽²⁰⁾ ; auxquelles s'ajoutent des compétences en matière d'aménagement, de transports urbains, de voirie et de parcs de stationnement.

La compétence logement de la communauté urbaine a par ailleurs été modifiée par la loi SRU du 13 décembre 2000 et calquée sur celle attribuée aux communautés d'agglomération (*cf. supra*). Ainsi, en tant qu'autorité de rattachement des offices HLM, la communauté urbaine peut leur verser des aides financières et mener des actions en faveur du logement social. C'est une compétence qui lui permet de soutenir les organismes d'HLM à l'occasion d'opérations de construction,

(19) Exemple: les EPCI dotés d'un PLH se voient affecter en outre le produit du prélèvement versé par les communes membres au titre de l'article 55 de la loi SRU. Ces EPCI devront fixer l'objectif de réalisation des logements locatifs sociaux sur le territoire de chaque commune concernée nécessaire pour atteindre le seuil de 20 % de logements sociaux. Cette disposition concerne toutes les communautés dès lors qu'elles sont dotées d'un PLH et peuvent constituer des réserves foncières. Ce prélèvement est utilisé pour financer des acquisitions foncières ou immobilières en vue de réaliser des logements locatifs sociaux (CCH, art. L. 302-7).

(20) Après avis des conseils municipaux.

de reconstruction ou de réhabilitation de logements sociaux. L'EPCI peut par exemple prendre en charge une partie des pertes de loyers induites par la vacance dans les quartiers prioritaires du contrat de ville qui sont susceptibles de faire l'objet d'opérations de renouvellement urbain. Elle peut également agir en faveur de l'amélioration du parc bâti. Dans ce cadre, la communauté peut passer des conventions avec l'ANAH pour lancer des opérations programmées d'amélioration de l'habitat afin de lutter contre la déqualification du parc locatif privé ancien et conforter le rôle social de celui-ci.

Contrairement aux deux structures intercommunales qui précèdent, la participation des *communautés de communes* à la politique de renouvellement urbain est limitée par le maintien de la politique du logement et du cadre de vie au sein des compétences optionnelles.

Le transfert obligatoire par les communes de la seule compétence aménagement de l'espace peut en effet nuire à la cohérence des politiques de renouvellement urbain dès lors que le logement relève toujours des autorités communales. Cette hypothèse est d'autant plus envisageable que le transfert de cette compétence électoralement sensible aux yeux des élus locaux est ici directement subordonné à l'accord des conseils municipaux des communes membres et non à une décision du conseil de la communauté (comme c'est le cas pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines).

L'absence de transfert dans ce domaine est d'autant plus préjudiciable que l'exercice du DPU par la communauté de communes pour mettre en œuvre la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat suppose qu'elle soit compétente en matière de politique du logement (CGCT, art. L. 5214-16).

2) *Les compétences des EPCI en matière de politique de la ville*

Les contrats de ville 2000-2006 ont intégré une approche intercommunale⁽²¹⁾ qui a été favorisée par la mise en place d'EPCI disposant de compétences en ce domaine. La politique de la ville constitue une compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération et pour les communautés urbaines. Elle est même exclusive, c'est-à-dire non subordonnée à la détermination de l'intérêt communautaire pour ces dernières.

La coopération institutionnelle peut donc se combiner avec la coopération contractuelle grâce à la participation des EPCI à la politique de la ville.

Cependant, cette participation se heurte à différents obstacles : tout d'abord, cette politique est transversale, c'est-à-dire qu'elle fait appel à des compétences qui ne font pas toutes l'objet d'un transfert vers les EPCI. Dès lors, les établissements signataires des instruments contractuels ne sont pas nécessairement pleinement associés à leur mise en œuvre. Par ailleurs, le recours à une géographie prioritaire tend à limiter l'action publique dans l'espace. C'est le cas avec la loi Borloo du 1^{er} août 2003 qui ne facilite pas l'implication des intercommunalités en favorisant l'intervention au niveau du quartier. L'échelon intercommunal aura en effet des difficultés à trouver

(21) La signature de certains contrats a notamment été retardée afin de permettre la création préalable des communautés d'agglomération.

sa place au sein d'un dispositif dont la mise en œuvre peut être circonscrite au territoire d'une seule commune.

Les premiers projets retenus par l'ANRU ne font d'ailleurs pas référence aux EPCI ⁽²²⁾. Or, l'échelle intercommunale est sans doute la plus pertinente pour la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine. Elle permet d'engager des opérations plus ambitieuses mais aussi plus cohérentes car menées à une échelle territoriale plus vaste. Autrement dit, il est nécessaire d'ouvrir le champ géographique de la rénovation urbaine du quartier en difficulté (lieu du problème) à celui de l'agglomération (lieu supposé de résolution du problème). Pour cela, la rénovation urbaine doit s'inscrire dans une stratégie de renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération.

L'implication des EPCI dans la politique de rénovation urbaine semble davantage favorisée dans le cadre du projet de loi sur les libertés et les responsabilités locales. Celui-ci prévoit notamment que les groupements dotés d'un PLH et délégataires des aides à la pierre peuvent également bénéficier des crédits de l'ANRU dans le cadre d'une convention signée avec le représentant de l'État. Au-delà de la plus-value d'intercommunalité, le cumul de ces délégations de crédits pourrait participer à la mise en cohérence de la politique du logement et des politiques urbaines dans le cadre du renouvellement urbain.

En attendant cette évolution législative, l'approche intercommunale des politiques de renouvellement urbain ne connaît pas aujourd'hui une efficacité optimale faute d'être dotée de l'ensemble des attributions communales dans ce secteur.

B. La méthode de répartition des compétences entre les EPCI et les communes

L'efficacité du renouvellement urbain suppose un partage clair des compétences entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes membres. Certaines compétences dites exclusives sont déléguées intégralement, d'autres supposent la délimitation du champ d'intérêt communautaire et permettent donc un partage de compétences avec les communes.

1) *Distinction compétences exclusives et partagées*

Les compétences exclusives sont exercées par les EPCI en lieu et place des communes. La loi impose en effet leur transfert total à la communauté. Parmi les compétences exclusives on trouve l'élaboration, l'approbation et le suivi des SCOT; l'organisation des transports urbains et l'aménagement de l'espace communautaire ⁽²³⁾.

En revanche, les compétences partagées permettent seulement aux établissements d'intervenir pour mener des actions d'intérêt communautaire. Ces compétences sont les plus nombreuses. En matière de logement, hormis l'élaboration du PLH, toutes les autres compétences sont en effet partagées: la politique du logement, les actions et aides financières au logement social, les réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique d'équilibre social de l'habitat, les actions

(22) F. Lérique, Les premiers pas de la nouvelle rénovation urbaine, *DAUH* 2004, p. 117 et s.

(23) Sauf pour la création et la réalisation des ZAC d'intérêt communautaire.

par des opérations en faveur du logement des personnes défavorisées et l'amélioration du parc immobilier bâti. Parmi les compétences partagées on trouve aussi la création et la réalisation de ZAC (ou la politique de la ville pour les communautés d'agglomération).

En résumé, toutes ces compétences ne peuvent être exercées par l'EPCI que s'il s'agit de patrimoine, d'opération ou d'action d'intérêt communautaire. Dès lors, l'étendue des compétences partagées est par définition variable d'un établissement à l'autre, dans la mesure où elle dépend du conseil de communauté, composé des représentants des communes membres pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ⁽²⁴⁾.

En définitive, la participation d'un EPCI à la politique de renouvellement urbain relève autant d'un partage politique de responsabilité que d'un transfert juridique de compétences.

2) *Définition de l'intérêt communautaire*

L'intérêt communautaire a été défini comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. En d'autres termes, il permet de délimiter, au sein de chaque compétence, ce qui relève de la gestion de proximité et donc de la compétence communale de ce qui relève du développement de la communauté et donc de la compétence de l'EPCI.

La notion d'intérêt communautaire peut donc être utilisée par les communes pour moduler l'intensité du transfert de compétences vers leur groupement. Ce qui explique qu'en matière de renouvellement urbain, il existe une intercommunalité à plusieurs vitesses.

Ainsi, en définissant de façon restrictive l'intérêt communautaire, l'EPCI risque de ne pas avoir toutes les compétences nécessaires pour mener une politique de renouvellement urbain efficace. C'est ce qui passe notamment à la communauté urbaine de Lille où les communes membres n'ont pas voulu se dessaisir de leurs compétences en matière de politique de la ville. Cet établissement n'est pas non plus doté de la compétence habitat et notamment de la compétence en matière de programme local de l'habitat ⁽²⁵⁾.

En revanche, si la communauté urbaine de Marseille (créée en 2000) n'est encore que très faiblement et très indirectement impliquée dans la définition et la mise en œuvre des opérations de renouvellement urbain, ses priorités actuelles relatives à l'élaboration d'un projet d'agglomération, d'un SCOT, d'un plan de déplacements urbains et d'un PLH intercommunal permettent d'ores et déjà d'intégrer les objectifs du renouvellement urbain dans les instruments de planification ou de programmation dont elle a la charge.

De même, alors que la communauté d'agglomération Tourangelle est fortement impliquée dans la politique de renouvellement urbain à travers le grand projet de ville, à Orléans, le GPV reste un projet communal.

Par ailleurs, de nombreuses communes tardent également à définir les actions d'intérêt communautaire afin d'éviter un transfert complet de compétences. Or, les communautés sont des établis-

(24) Elle dépend directement des conseils municipaux des communes membres pour les communautés de communes.

(25) Rappelons que seules les communautés urbaines créées après la loi du 12 juillet 1999 (relative au renforcement et à la simplification intercommunale) sont obligatoirement dotées de cette compétence.

sements publics, à ce titre soumises au principe de spécialité. Elles ne peuvent donc exercer d'autres compétences que celles qui leur ont été expressément transférées⁽²⁶⁾. Il est vrai que la détermination de l'intérêt communautaire peut intervenir postérieurement à la création de l'établissement⁽²⁷⁾ et ce parce qu'elle exige un degré de détail et de précision qui ne peut intervenir qu'après la création de la structure intercommunale et une fois définies ses grandes orientations. Cependant, et dans la mesure où le conseil d'État ne précise pas dans quel délai cette définition doit intervenir, elle peut être reportée *sine die*. Cette situation pourrait évoluer avec la future loi sur les libertés et les responsabilités locales qui prévoit d'inscrire cette définition dans un délai légal.

Enfin, les communautés n'ont pas de capacité d'influence sur les projets de renouvellement urbain antérieurs à leur création. C'est pourquoi il convient de s'interroger sur la nécessité de faire de l'intercommunalité un préalable à la mise en œuvre de cette politique publique. À défaut, ce nouveau partenaire peut être perçu comme un élément perturbateur qui vient compliquer les relations préexistantes entre acteurs publics.

(26) CAA Lyon 17 juin 1999, Communauté urbaine de Lyon, req. n° 99LY00321.

(27) CE 26 oct. 2001, C^{nc} de Berchères-Saint-Germain.

