

**Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion d'Orléans
Laboratoire collectivités locales**

**GRIDAUH
Intercommunalité et politique de l'habitat**

Région Centre

Décembre 2005

Etude réalisée par :
Paule QUILICHINI
Maître de conférences

Présentation générale

L'enjeu de cette recherche consiste à évaluer les conséquences des modifications apportées par le législateur sur la prise en charge de la compétence habitat par les intercommunalités à travers:

- la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale,
- la loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000,
- la loi Borloo du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine,
- la loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004,
- la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

A travers ces différentes législations, il a été décidé de privilégier l'échelon intercommunal pour mettre en œuvre la politique de l'habitat. Cette échelle a été reconnue comme la plus pertinente dans la mesure où son périmètre coïncide avec les bassins d'habitat et conserve une certaine proximité avec les réalités locales.

En région Centre, les objectifs relatifs au parc public et privé de logements sont importants. Chaque territoire de la région doit ainsi réaliser un effort en adéquation avec la situation du marché local de l'habitat. L'étude porte plus spécifiquement sur trois communautés d'agglomération et deux communautés de communes parce que l'engagement des intercommunalités n'est pas fonction de la taille de l'EPCI mais de la volonté des élus locaux.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire



	Superficie (Km2)	Population 1999	Densité 1999	Taux de LLS au 01.01.05
Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire	334	266.466	797	23
Boigny	8	1888	236	13,7
Bou	6	859	143	0
Chanteau	29	1135	39	0
Chécy	15	7225	481	7.5
Combleux	1	424	424	0
Fleury les aubrais	10	20.702	2070	32
Ingré	21	7531	358	6,7
La chapelle st mesmin	9	8946	994	13,2
Mardié	17	2402	141	1
Marigny les usages	10	1184	118	1
olivet	23	19209	835	11,1
Orléans	27	113.126	4117	28,8
Ormes	18	3051	169	12,5

St Cyr en val	43	3320	77	4
St Denis en val	17	7207	423	10,8
St Hilaire St Mesmin	14	2407	171	2
Saint Jean de Braye	14	18.395		24,9
Saint Jean de la ruelle	6	17010	2835	32,5
Saint jean le blanc	8	8658		6
St privé st Mesmin	9	5699	632	9,9
Saran	20	15.053	752	22,9
Semoy	8	2929	366	9,9

L'agglomération orléanaise : 40 ans d'intercommunalité

Comme toutes les structures intercommunales françaises, l'agglomération orléanaise a connu plusieurs formes d'intercommunalité pour aboutir à son statut actuel. Elle est progressivement passée d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet. L'intercommunalité est une donnée déjà ancienne sur ce territoire. Dès 1964, 12 communes s'associent au sein d'un SIVOM afin de mutualiser la gestion du traitement des ordures ménagères. Ces collectivités seront rejointes entre 1966 et 1973 par 12 nouvelles communes qui mettront en place en 1988 un SIVU puis en 1989 le district de l'Est orléanais. En 1999, la communauté de communes qui a succédé au district accueille de nouveaux membres. Au 1^{er} janvier 2002, cette structure de coopération intercommunale laisse place à une communauté d'agglomération. Cette dernière évolution statutaire se fait avec les mêmes communes. Ce qui permet de capitaliser l'expérience acquise au cours de nombreuses années de coopération intercommunale.

L'élargissement et le renforcement de la coopération intercommunale dans l'agglomération orléanaise se sont fait progressivement, laissant à chaque acteur le temps nécessaire pour faire l'apprentissage de l'intercommunalité. Aujourd'hui, la communauté d'agglomération comporte près de 274 000 habitants. Elle couvre un territoire de 30 230 hectares et regroupe 22 communes :

Boigny-sur-Bionne,
Bou,
Chanteau,
La chapelle-Saint-Mesmin,
Chécy,
Combleux,
Fleury-les-Aubrais,
Ingré,
Mardié,
Marigny-les-usages,
Olivet,

Orléans,
Ormes,
St-Cyr-en-Val,
St-Denis en Val,
St-Hilaire-St-Mesmin,
St Jean de Braye,
St-Jean de la Ruelle,
St-Jean-le-Blanc,
St-pryvé-St-Mesmin,
Saran,
Semoy.

L'aire urbaine d'Orléans occupe la partie Ouest du département du Loiret, en limite de l'Eure-et-Loir et du Loir-et-Cher. Outre la Loire qui la structure fortement, un important réseau d'infrastructures lui assure une desserte de grande qualité.

L'agglomération orléanaise se singularise par ailleurs par l'implantation de nombreuses activités économiques. Toutefois, cette croissance ne profite pas à l'ensemble du territoire. Son développement est donc relativement ségrégatif, tendant par la même à une spécialisation du territoire, y compris dans le domaine de l'habitat. C'est ainsi que parmi les 22 communes membres de l'agglomération, 7 sont déficitaires en logements sociaux au sens de l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation. Il manque au total 2812 logements sociaux sur l'agglomération.

Disposer de logements en qualité et en nombre suffisants est nécessaire pour accompagner le développement de l'agglomération orléanaise. Parmi les vocations définies par ses statuts de 1975, le SIVOM était déjà compétent pour la création de fichiers logement. En 1997, la communauté de communes orléanaise décide d'adopter un programme local de l'habitat puis elle élargit ses compétences à la politique du logement à compter du 1^{er} janvier 1999.

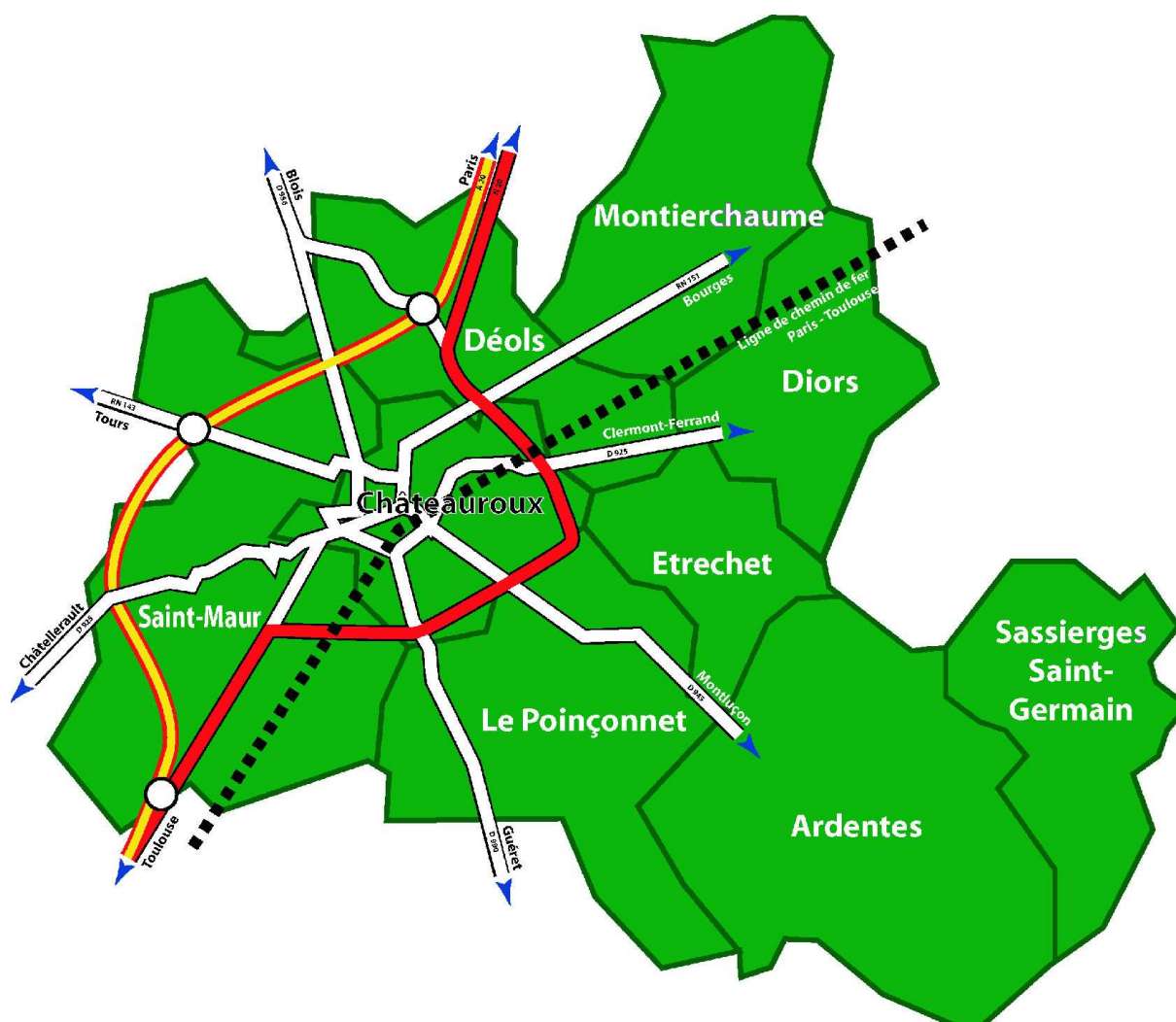
Avec la loi Chevènement du 12 juillet 1999, la communauté d'agglomération possède de droit la compétence « équilibre social de l'habitat ». Celle-ci recouvre :

- le programme local de l'habitat,
- la politique du logement d'intérêt communautaire,
- les actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire,
- 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,
 - l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

L'élaboration d'un nouveau programme local de l'habitat par la communauté d'agglomération orléanaise marque sa volonté de favoriser la réhabilitation et la construction de logements sociaux, la lutte contre la vacance et le désenclavement des quartiers. L'agglomération a également pour objectif d'inciter les différents acteurs du logement à la mixité sociale. Elle souhaite ainsi favoriser l'équilibre social du logement à travers notamment la réalisation de petites opérations de logements collectifs.

La volonté de l'agglomération de profiter de chaque nouveau dispositif législatif pour étendre sa compétence en matière d'habitat est confirmée par la signature d'une convention de délégation des aides à la pierre avec le représentant de l'Etat dès le 15 février 2005. Elle figure ainsi parmi les premières communautés d'agglomérations à tenter l'expérience.

La communauté d'agglomération castelroussine (CAC)



	Superficie (en km ²)	Population 1999	Densité 1999	Taux de LLS au 01.01.05
Communauté d'agglomération castelroussine	346	73082	211	30,1
Ardentes	62	3323	53	4,2
Châteauroux	25	49632	1985	36,7
Déols	32	8089	252	21,2
Diors	25	686	27	25,3
Etrechet	18	824	45	0
Le poinçonnet	45	5021	111	5,1
montierchaume	37	1757	47	11,1
Saint-maur	70	3340	47	16,6
Sassierges saint-germain	32	407	12	4,4

Le département de l'Indre, situé au sud de la région Centre se trouve pour partie attiré par les régions voisines. La communauté d'agglomération castelroussine s'articule essentiellement autour de la ville de Châteauroux, chef lieu de département. Le territoire communautaire connaît une croissance démographique modeste, une légère accélération du développement de l'emploi et la poursuite du vieillissement de la population comme dans l'ensemble du département de l'Indre.

Hormis Châteauroux et Déols qui ont un caractère urbain, les autres communes ont une vocation résidentielle de type pavillonnaire. Ce qui se traduit par un étalement urbain depuis plus de 20 ans, en raison d'un foncier peu cher. Les communes les plus rurales ont du mal pour leur part à s'insérer dans une politique d'agglomération.

A l'origine la Communauté d'agglomération castelroussine (CAC) regroupait 6 communes :

- Ardentes,
- Châteauroux,
- Déols,
- Le Poinçonnet,
- Montierchaumé,
- Saint-Maur.

Elle a été élargie en 2003 à trois nouvelles collectivités :

- Diors,
- Etrechet,
- Sasierges-Saint Germain.

Si le bassin d'habitat castelroussin n'est pas frappé par une crise du logement à proprement parler, il souffre pourtant d'une mauvaise répartition du bâti, ce qui entraîne des déséquilibres en terme de développement économique, démographique et social.

La CAC concentre une grande partie des logements sociaux de l'Indre avec 24% de logements sociaux contre 18% pour le département. De plus, le parc social de la CAC est très inégalement réparti sur son territoire : Châteauroux concentre 88% des logements sociaux de l'agglomération mais aussi 84% des demandes de logements sociaux du territoire communautaire. Ce qui nécessite un effort de rééquilibrage.

Selon l'observatoire local de l'habitat, cet effort se fait à un rythme faible et reste irrégulier. La difficulté réside dans une mauvaise image du logement social parmi les communes rurales de la périphérie qui préfèrent favoriser l'accession à la propriété. Or, si la mise en place d'une politique du logement est généralement perçue comme un moyen de développer l'offre de logements sociaux et d'attirer ainsi de nouveaux habitants, son efficacité dépend du soutien des élus locaux. La CAC travaille donc dans ce sens pour les accompagner dans cette action.

Il apparaît clairement que les efforts de la CAC dans l'élaboration et le suivi d'une politique de l'habitat ont porté leurs fruits. En cette période d'évolution législative, elle demeure prudente mais attentive aux nouvelles possibilités offertes aux EPCI. Elle est prudente parce que les objectifs définis au plan national ne sont pas exactement adaptés aux besoins en logements d'un territoire intercommunal à dominante rurale. Elle estime de plus qu'une redistribution des compétences avec les communes membres sera sans doute

nécessaire. La CAC mène pour cela une réflexion de fond qu'elle développera notamment dans son nouveau programme local de l'habitat.

Chartres Métropole



	Superficie (en km ²)	Population 1999	Densité 1999	Taux de LLS au 01.01.05
Chartres Métropole	58	88318	1522	38,4
Chartres	17	40361	2374	36,8
Lucé	6	18134	3022	58,7
Mainvilliers	12	10268	855	44,3
Luisant	4	6905	1726	18,3
Lèves	8	4482	560	14,1
Champhol	5	3587	717	8
Le coudray	6	2284	380	19,8

La communauté d'agglomération de Chartres Métropole est située au centre Est du département de l'Eure et loir. Constituée par la délibération du 20 décembre 1999, elle comporte 7 communes pour une population globale de 90 000 habitants et un territoire de 57,7 km²:

Chartres,
Luisant,
Lucé,

Mainvilliers,
Lèves,
Champhol,
le Coudray.

La communauté d'agglomération présente une concentration urbaine autour de Chartres et au sien d'une couronne périurbaine. Elle connaît depuis quelques années un léger ralentissement de sa croissance démographique. Toutefois, ces évolutions démographiques sont très contrastées au sein du territoire intercommunal. Sur le plan socio-économique, les communes membres de l'EPCI connaissent également des situations très diverses. Les trois communes centre rassemblent une population dont les revenus sont globalement plus bas que dans les communes périphériques. Elles accueillent également l'essentiel du parc social qui se concentre sur Chartres (presque 40% de logements sociaux), Mainvilliers (un peu plus de 40%) et Lucé (plus de 60%). En outre, ce parc relativement ancien doit subir à court terme des actions de réhabilitation.

Les communes qui comptent le plus grand nombre de logements sociaux (Lucé et Mainvilliers) attendent donc de la communauté d'agglomération davantage d'implication dans une politique d'équilibre de l'habitat sur l'ensemble du territoire communautaire.

Hormis à Chartres où la construction d'immeubles collectifs a été privilégiée dans un tissu urbain dense, dans les autres communes l'habitat se compose majoritairement de maisons individuelles. Cette dichotomie s'explique principalement par une urbanisation plus tardive dans ces communes et par les volontés municipales de privilégier l'accession à la propriété en individuel.

En définitive, le marché immobilier de l'agglomération apparaît comme relativement tendu avec une faible mobilité, une forte demande de logement social insatisfaite et des hausses de prix conséquentes. Par conséquent, les zones urbaines s'étalent, les prix du foncier augmentent, les réseaux et équipements du cœur d'agglomération ont une moindre rentabilité.

Chartres Métropole se trouve face à plusieurs enjeux importants :

- Le développement d'une offre dense, mixte, à prix maîtrisé, innovante et peu consommatrice d'espace.
- Une meilleure répartition du parc social
- Une politique de renouvellement urbain ambitieuse

Pour l'instant Chartres métropole limite ses actions en matière d'habitat aux dispositions obligatoires. Jusqu'à présent, elle a eu une vision restrictive de son rôle en la matière alors que le législateur fait figurer les politiques du logement et de la ville parmi les compétences obligatoires de ce type d'EPCI. La structure de coopération intercommunale ayant préféré axer ses priorités et ses financements sur le développement économique de l'agglomération et sur la mise en place du plan Vert.

En matière d'habitat la communauté d'agglomération s'est jusqu'ici concentrée sur la mise en œuvre du contrat d'agglomération et du contrat de ville. Quant au PLH établi en 1997 par le district, il avait établi un plan d'actions ambitieux mais qui n'a jamais été opérationnel en raison principalement de la faible volonté politique des élus locaux.

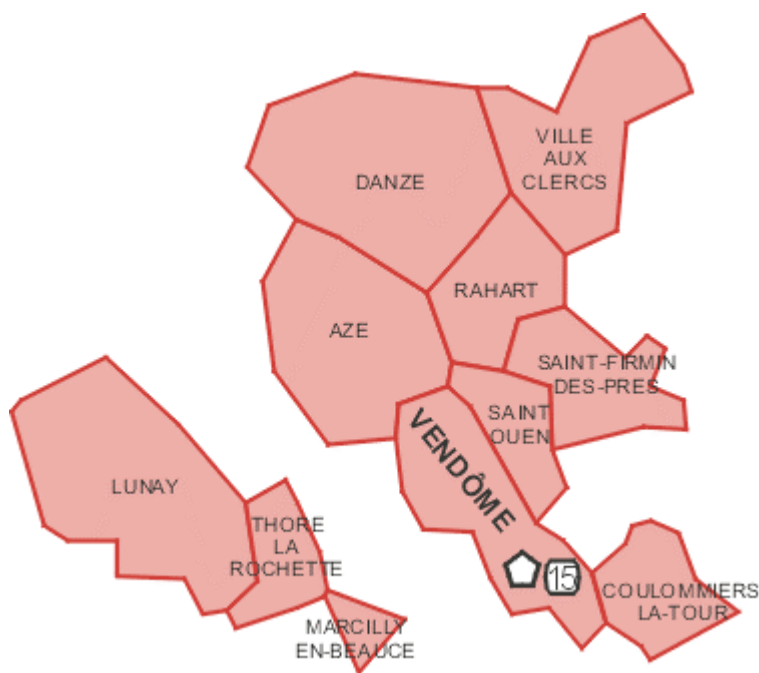
La politique de Chartres métropole en matière d'habitat s'est jusqu'à présent caractérisée par ses manques. Elle semble ainsi davantage en cours d'élaboration qu'ancrée en tant que politique opérationnelle sur le territoire communautaire.

Les différents documents en cours d'élaboration pourraient cependant faire évoluer cette situation. Une actualisation du PLH de 1997 a ainsi été engagée début 2004. Celui-ci devrait être porteur d'une grande partie de la politique de l'habitat de l'agglomération. Il prendra davantage en compte les autres dispositifs existants, ce qui permettra la mise en place de projets cohérents.

La communauté d'agglomération chartraine a jusqu'ici manqué d'une vision globale en matière de politique de l'habitat du fait d'un PLH inopérant, d'un SCOT tout juste mis en œuvre et de PLU restants communaux. Elle est ainsi davantage confrontée à des actions ponctuelles initiées par les communes plutôt qu'à une politique réfléchie à l'échelle du territoire communautaire.

Le développement d'une politique de l'habitat dans l'agglomération chartraine reste donc suspendu à l'adoption définitive du programme local de l'habitat.

Communauté de communes du Pays de Vendôme/ Communauté de communes Val de Cher St-Aignan

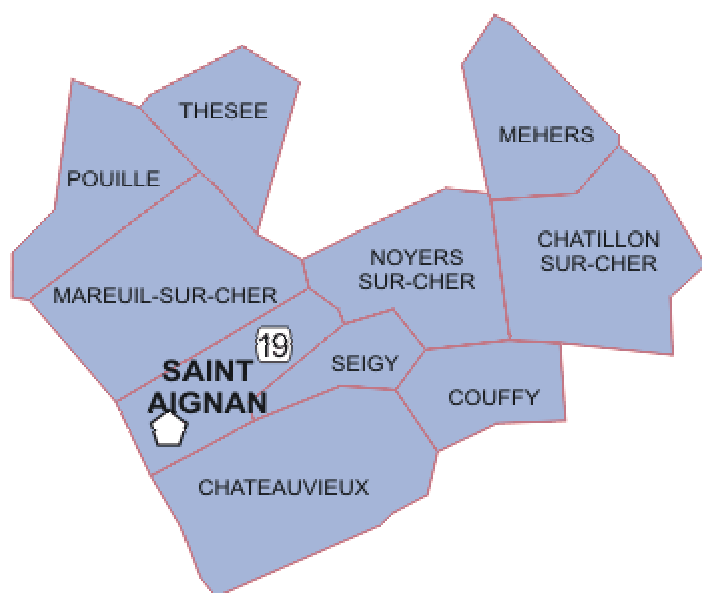


	Superficie (km2)	Population 1999	Densité 1999	Taux de LLS au 01.01.05
Communauté de communes de Vendôme	232	28236	121	26,4
Azé	32	1001	31	11,8
Coulommier-la- Tour	12	479	39	7,7
Danzé	42	622	14	12
Lunay	39	1316	33	6,6
Marcilly-en- Beauce	6	234	39	15,4
Rahart	14	269	19	0
Saint Firmin des près	14	870	62	8,5
Saint-Ouen	11	3131	284	13,5
Thoré-la-Rochette	11	893	81	18,8
Vendôme	24	18510	771	32,4
Ville aux clercs	27	1211	44	29,4

La communauté de communes du Pays de Vendôme, créée en 1993 est située au Nord-ouest du département du Loir-et-Cher. Elle regroupe sur 23203 hectares 11 communes :

Azé,	Saint-Firmin-des-Prés,
Coulommier-la-Tour,	Saint-Ouen,
Danzé,	Thoré-la-Rochette,
Lunay,	Vendôme,
Marcilly-en-beauce,	Ville-aux-Clercs.
Rahart,	

Le territoire de la communauté a la particularité de ne pas être d'un seul tenant. Elle compte par ailleurs 3059 logements sociaux répartis inégalement sur le territoire communautaire puisque Vendôme en concentre les deux tiers.



	Superficie (Km2)	Population 1999	Densité 1999	Taux de LLS au 01.01.05
Communauté de communes Val de cher St Aignan	212	13437	63	11,5
Châteauvieux	33	585	17	4,5
Châtillon sur Cher	30	1542	51	3,7
Couffy	15	574	38	2,7
Mareuil sur Cher	32	1050	32	3,4
Mehers	18	261	14	0
Noyers sur Cher	23	2711	117	12,5
Pouillé	18	780	43	3,6
Saint-Aignan	18	3674	204	26,3
Seigy	8	1110	138	2,3
Thésée	17	1150	67	5,5

La communauté de communes du Val de Cher Saint Aignan, créée en 1995 est située au sud du département du Loir-et-Cher. Elle regroupe sur 21200 hectares, 10 communes :

Châteauvieux,
Châtillon-sur-Cher,
Couffy,
Mareuil sur Cher,
Mehers,
Noyers-sur-Cher,
Pouillé,
Saint-Aignan,
Seigy,
Thésée.

Les 13 347 habitants de la communauté se répartissent essentiellement sur les communes de Saint-Aignan et de Noyers sur Cher. Cette structure de coopération intercommunale compte 616 logements sociaux.

Contrairement aux communautés d'agglomération qui ont comme compétence obligatoire l'équilibre social de l'habitat, cette compétence est facultative pour les communautés de communes. Les deux communautés étudiées ont pourtant choisi de l'exercer. Elles font notamment un effort en faveur du logement social, même si elles n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 55 de la loi SRU (art. L.302-5 CCH).

On peut constater à travers l'exemple de ces deux communautés de communes que la politique de l'habitat peut être particulièrement active au sein d'EPCI qui ont choisi d'être compétent en la matière ; alors que par opposition certains EPCI dotés d'une compétence de droit dans ce domaine n'ont pas de véritable politique d'agglomération en matière d'habitat.

Les deux établissements observés mènent une politique du logement active à leur échelle. Et ce même s'ils ne sont pas forcément encouragés par l'Etat et s'ils n'ont pas les mêmes moyens que les communautés d'agglomération. En effet, si la loi LRL du 13 août 2004 propose une réforme en matière de conduite des politiques locales de l'habitat, notamment à travers la gestion des aides à la pierre, elle n'encourage pas pour autant les communautés de communes à mener une politique active en la matière. On peut en déduire que la mise en œuvre de la politique du logement dépend largement de la volonté d'une équipe communautaire.

I Les acteurs

Il s'agit de présenter ici l'organisation institutionnelle des EPCI étudiés, leur coordination avec les autres structures et leurs relations avec les autres intervenants en matière de logement. Il semble exister au vu de cette première approche autant de politiques locales de l'habitat que d'acteurs locaux.

A Les EPCI concernés

1°) Les compétences

Si la compétence logement n'a pas toujours fait partie du bloc initial de compétences au moment de la création de l'EPCI, elle a fini par s'imposer après quelques années de coopération entre collectivités locales. Le logement apparaît comme une compétence dont l'exercice s'impose en liaison avec les autres attributions des EPCI étudiés. D'où le recours à la notion plus globale d'habitat.

Pour mettre en œuvre et accompagner la politique de l'habitat, les établissements publics de coopération intercommunale disposent ainsi de compétences en matière d'urbanisme et de politique de la ville.

Si la gestion équilibrée du logement, de l'habitat et de l'urbanisme figure parmi les missions de l'intercommunalité, la subordination du transfert des compétences communales à la volonté des élus locaux ne permet pas de garantir l'efficacité des politiques locales de l'habitat ; même si elle constitue sans doute la meilleure garantie du respect de la décentralisation.

Cela se vérifie notamment avec le programme local de l'habitat pour lequel la compétence des EPCI est limitée à l'élaboration et au suivi annuel. L'action communautaire ne s'étend pas en effet à la mise en œuvre des actions programmées par le PLH qui relève toujours largement des compétences communales. Dès lors, chaque groupement de communes définit en fonction du contexte local les actions qu'il peut mettre en œuvre.

a) Les compétences de droit, les compétences supplémentaires, délégations de compétences

Communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire

Conformément à la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 (relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) les statuts de l'agglomération ont expressément défini les compétences de l'EPCI pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire.

Parmi les 14 compétences de la communauté d'agglomération orléanaise les compétences exclusives, c'est-à-dire celles exercées en lieu et place des communes membres, se limitent dans le domaine de l'habitat aux déplacements urbains, à la création et à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, au programme local de l'habitat et au SCOT.

L'agglomération partage par ailleurs avec les communes membres : la politique du logement (logement social, réserves foncières, logement des personnes défavorisées, amélioration du parc immobilier bâti) ainsi que les dispositifs contractuels de développement urbain.

Si un certain nombre de compétences ont été partagées entre l'EPCI et ses communes membres, il faut maintenant attendre l'évolution des mentalités pour que les maires acceptent d'aller plus loin en renonçant par exemple à leur rôle en matière d'attribution des logements sociaux. L'agglomération n'est ainsi toujours pas réservataire de ces logements.

Les compétences déléguées par l'Etat et les collectivités : les délégations de compétences trouvent leur source dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

L'EPCI a signé avec le représentant de l'Etat une convention de délégation des aides à la pierre. Cette convention a été conclue début 2005 pour une durée de trois ans parce que le PLH de la communauté était en cours d'élaboration. L'EPCI a également signé une convention de mise à disposition des services avec la DDE qui continue à instruire les dossiers de demandes de subvention.

La négociation sur le contenu de la convention a été très limitée du fait des objectifs imposés par l'Etat au titre du plan de cohésion sociale (loi de programmation du 18 janvier 2005). C'est ainsi que les objectifs de production de logements sociaux prévus par la convention sont élevés par rapport à la programmation affichée par les bailleurs. Toutefois, ils sont cohérents par rapport au potentiel de construction repéré même si cela suppose une réelle volonté de faire sortir les opérations.

Les objectifs concernant le parc privé sont eux aussi très ambitieux et la mise en place de plusieurs dispositifs semble nécessaire pour les atteindre. Dans cette optique, un projet d'intérêt général logements à loyers modérés débutera en 2006. Un avenant a également été conclu pour prolonger le programme social thématique en 2005.

La politique de l'habitat de la communauté d'agglomération a été renforcée par la signature de la convention de délégation qui lui donne une place prépondérante pour intervenir dans ce domaine. Les modifications apportées par cette convention devraient permettre à l'EPCI d'être au plus près des réalités du marché du logement sur son territoire et en amont des divers projets relatifs à l'habitat. Ce nouveau dispositif devrait permettre une

meilleure réactivité pour la réalisation des opérations. Néanmoins, la mise en place de cette délégation entraîne également une augmentation des besoins humains et techniques sans que l'agglomération n'ait reçu un financement supplémentaire pour cela. En effet, contrairement aux compétences transférées dans le cadre de la décentralisation, celles déléguées dans le cadre de la conventionne font pas l'objet d'une obligation de compensation.

Actuellement, l'agglomération orléanaise est la seule des 5 communautés étudiées à avoir pris la délégation des aides à la pierre en 2005. En revanche, comme les autres EPCI, l'agglomération n'a pas encore pris position sur les compétences mentionnées aux articles 60, 65 et 66 de la loi LRL du 13 août 2004 :

Le FSL intercommunal

L'agglomération n'a pas engagé de démarches dans ce domaine pour l'instant. Elle semble peu intéressée par la création d'un FSL intercommunal, même si celle-ci est de droit lorsqu'elle est demandée au département par un EPCI délégataire des aides à la pierre.

Cette prudence peut s'expliquer par la crainte d'un désengagement financier du département. De son côté, le conseil général ne souhaite pas nécessairement confier la gestion d'un dispositif qu'il finance en grande partie.

La délégation du contingent préfectoral

Cette délégation est un enjeu politique au niveau communal, c'est pourquoi l'agglomération souhaite connaître tous les paramètres liés à cette délégation avant de prendre position. De plus, l'EPCI ne peut être délégataire qu'à titre subsidiaire c'est-à-dire si les maires renoncent à se porter volontaires.

Transfert du logement étudiant

L'agglomération a rencontré les différents partenaires liés à la politique du logement étudiant afin d'évaluer les enjeux et les conséquences du transfert de ce patrimoine. Toutefois, aucune démarche ne peut être entreprise tant que les textes d'application n'auront pas été publiés.

La CAC

Compétences de droit

La communauté castelroussine comme tous les EPCI étudiés a pris en charge progressivement la compétence logement. L'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire figure parmi ses compétences obligatoires, ainsi que l'aménagement de l'espace communautaire et la politique de la ville.

La CAC s'est vue transférer la compétence « équilibre social de l'habitat », le 6 avril 2000, c'est-à-dire 4 mois après la création de l'EPCI le 1^{er} janvier 2000. A ce titre, elle

poursuit un objectif précis : celui du rééquilibrage des logements entre la ville centre et les communes périphériques.

Contrairement à la communauté d'agglomération orléanaise, elle n'est pas pour l'instant compétente en matière d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Le service habitat de la communauté est cependant chargé de piloter une étude afin de définir clairement les enjeux et les conditions de mise en œuvre du transfert de cette compétence facultative. Ce transfert a été reporté suite à la demande d'un délai supplémentaire adressé au préfet par les maires de deux communes membres. Ce délai de deux ans autorisé par la loi LRL permettrait de différer l'éventualité d'un transfert jusqu'au 15 novembre 2006.

Délégation des aides à la pierre

Le président de la CAC souhaitait relever le défi de cette délégation dès 2005 afin de favoriser les relations entre la communauté d'agglomération et les gestionnaires Hlm. elle devait également permettre de coordonner l'intervention des différents acteurs et de mieux maîtriser les circuits de décision. La délégation est perçue par l'EPCI comme un gage de rapidité et d'efficacité.

De plus, elle pourrait sensibiliser les élus au travail de la CAC en matière d'habitat. Cependant, cette dernière a insisté pour ne pas prendre cette compétence pour l'instant, préférant ainsi « jouer la carte de la prudence ».

Cette décision est semble-t-il justifiée dans la mesure où il demeure une certaine méconnaissance du nouveau dispositif comme l'indique la confusion faite par la CAC entre la convention de délégation des aides au parc privé avec l'Anah et la convention OPAH.

La communauté d'agglomération castelroussine se demande également si elle est en mesure d'accroître ses efforts pour répondre aux objectifs ambitieux de la loi de programmation pour la cohésion sociale alors que son territoire est à forte dominante rurale. Elle craint que les enveloppes prévues ne soient pas suffisantes par rapport aux objectifs assignés par l'Etat pour le parc public (245 logements sociaux PLUS, PLAI, CD et 40 PLS) et pour le parc privé (180).

De plus, selon la CAC les objectifs définis par l'Etat sont inappropriés aux besoins et réalités locales. Toutefois, elle est prête à prendre la délégation si les objectifs du plan de cohésion sociale pour son territoire correspondent aux objectifs de son programme local de l'habitat.

En outre, selon l'EPCI, il y a un manque de lisibilité sur l'articulation des différentes conventions : convention avec l'Etat pour la gestion des aides à la pierre, conventions avec l'Anah et avec l'Anru, convention entre l'Etat et les bailleurs sociaux,.

Au final, la CAC préfère attendre et observer la mise en œuvre de la 1^{ère} génération des délégations. Celle-ci permettra d'évaluer la capacité des intercommunalités à investir le domaine de l'habitat qui est financièrement lourd, techniquement ardu et politiquement risqué. Toutefois, si le département prenait la délégation, la CAC prévoit de la prendre aussi par choix politique d'une part, par choix stratégique d'autre part.

En attendant, la communauté d'agglomération est consciente que se saisir de cette délégation implique de prendre le temps d'élaborer une politique communautaire en matière de logement. Ce qu'elle fait actuellement dans le cadre de la révision de son programme local de l'habitat qui doit rendre celui-ci conforme aux nouvelles dispositions du code de la construction et de l'habitation introduites par la loi LRL.

En cas de délégation, la CAC envisage de signer une convention avec la DDE pour une mise à disposition des services. Elle n'envisage pas en revanche de créer son propre observatoire de l'habitat mais de s'appuyer sur celui-ci de l'ADIL.

FSL intercommunal

La CAC n'étant pas encore délégataire des aides à la pierre la création d'un FSL intercommunal n'est pas de droit. Pourtant, l'EPCI prévoit de demander sa création dans l'hypothèse où les crédits du FSL départemental profiteraient davantage à d'autres territoires.

Cette exigence serait selon la communauté d'agglomération justifiée par son implication dans le dispositif. Elle a en effet participé au groupe de travail chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Elle finance par ailleurs pour une large part le FSL départemental.

La gestion d'un éventuel FSL intercommunal serait assurée par le centre communal d'action sociale de Châteauroux. On peut ici s'interroger sur la nécessité de mettre en place un centre intercommunal afin d'assurer au mieux une telle mission.

Délégation du contingent préfectoral

Comme à la communauté d'agglomération d'Orléans, la CAC n'a pas la délégation du contingent préfectoral. Le préfet de l'Indre souhaite en effet conserver son contingent conformément à la circulaire du 17 janvier 2005 qui rappelle que cette délégation n'est pas de droit.

On peut en déduire que le préfet estime que cette communauté d'agglomération n'apporterait pas dans l'état actuel une efficacité au moins équivalente à celle de la gestion directe du logement par les services de la préfecture.

Logement étudiant

Les maires et la communauté d'agglomération castelroussine sont conscients que la présence d'une université est un élément d'avenir pour le bassin de vie. Pour autant, ils ne souhaitent pas le transfert de ce patrimoine immobilier. D'une part, parce qu'ils savent ne pas avoir le choix du gestionnaire du patrimoine existant, d'autre part parce qu'ils ne disposent pas de diagnostic leur permettant de connaître l'état du parc de logements étudiants.

Chartres Métropole

Les compétences de Chartres métropole en matière d'habitat sont celles définies comme obligatoires par la loi Chevènement du 12 juillet 1999, à savoir l'équilibre social de l'habitat d'intérêt communautaire, l'aménagement de l'espace communautaire et les transports urbains.

A titre facultatif, elle est également compétente en ce qui concerne l'aménagement et la gestion des aires de stationnement des gens du voyage.

Délégation des aides à la pierre

Chartres Métropole a formulé une demande de principe et a engagé des négociations avec le représentant de l'Etat au cours de l'année 2005. Elle espère signer une convention de 6 ans à partir du 1^{er} janvier 2006. Ce qui traduit pour l'agglomération un objectif impératif et urgent.

Pourtant de nombreuses imprécisions entourent encore sa demande. Ainsi les objectifs de l'Etat en matière de construction de logements sociaux et très sociaux ne semblent pas coïncider avec la priorité de l'EPCI d'améliorer en priorité l'offre de logements locatifs intermédiaires. De plus, la communauté d'agglomération s'est engagée dans la négociation sans connaître le montant de ses ressources propres à affecter à la réalisation des objectifs de la convention.

Enfin, Chartres Métropole n'est pas encore dotée d'un observatoire de l'habitat. Elle ne connaît donc pas avec précision la demande en logements sur son territoire. La volonté de signer la convention de délégation semble précédée la définition des objectifs et des moyens locaux. Dans ce contexte, la démarche risque de relever plus d'une logique de guichet que de projet.

FSL intercommunal

Chartres Métropole ne souhaite pas prendre en charge la gestion d'un FSL intercommunal parce qu'elle n'a pas été associée à la procédure du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Contingent préfectoral : L'agglomération ne souhaite pas non plus exercer ce droit.

Logements étudiants

L'EPCI ne souhaite pas bénéficier de ce transfert dans la mesure où l'agglomération ne compte que peu d'étudiants. Son territoire ne constitue pas à proprement parler un pôle universitaire. Ainsi l'enjeu paraît faible. Cependant, cette position peut sembler en contradiction avec la volonté affichée des élus de développer une antenne universitaire à Chartres afin de limiter la fuite des jeunes de l'agglomération.

En définitive, la priorité de Chartres Métropole se limite à accomplir les obligations dictées par la loi en matière d'habitat. Elle ne cherche pas à aller au-delà et concentre ses efforts sur le développement économique de l'agglomération.

Alors que le législateur fait de l'habitat une compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération, son exercice reste donc facultatif et dépend uniquement de la volonté des élus locaux.

Vendôme / St-Aignan

Les deux communautés de communes sont dotées de compétences obligatoires notamment en matière d'aménagement de l'espace. Elles ont également choisi une compétence optionnelle : la politique du logement et du cadre de vie. L'habitat est une priorité depuis 15 ans dans la Région. Le développement économique est venu après. Toutefois, cette compétence est récente pour la communauté de St-Aignan, les communes lui ont d'abord délégué la compétence « politique du logement et cadre de vie » en y intégrant l'observatoire

du logement, l'harmonisation des politiques du logement des communes membres, le PLH, l'OPAH, la réhabilitation des façades et vitrines et l'accueil des gens du voyage. Cette compétence a été étendue à la politique du logement social d'intérêt communautaire en 2003 et a été complétée en 2005.

Délégation aides à la pierre

Aucune des communautés de communes étudiées n'a pris de décision quant à la délégation de cette compétence. Il faut souligner que le département du Loir-et-Cher n'a fait aucune demande en ce sens. Or, le département peut jouer un rôle d'impulsion puisque à chaque fois que cette collectivité souhaite opter pour cette compétence les communautés présentes sur son territoire font de même.

Pour la communauté de communes de Vendôme, la priorité est d'élaborer son second PLH. A St-Aignan, on observe pour l'instant les autres EPCI. En cas de bilan positif, la délégation sera demandée en 2006. Sous réserve que les élus communaux soient convaincus malgré une lettre d'information de l'assemblée des maires de France qui relève les difficultés rencontrées par plusieurs communautés délégataires.

Rmq : Le préfet a déjà indiqué à la communauté de St-Aignan, qu'elle ne peut pas se porter candidate parce qu'elle n'est pas titulaire d'un PLH approuvé. La communauté de communes est au stade du porter à connaissance du nouveau PLH. L'ancien étant terminé depuis 2004. La loi LRL prévoit pourtant la possibilité de signer une convention de trois ans pour les EPCI dépourvus de programme local de l'habitat. Toutefois c'est au préfet d'en apprécier l'opportunité.

Or, toutes les implications du dispositif n'ont pas été envisagés. Ainsi la communauté n'envisage pas de se doter d'un observatoire de l'habitat alors qu'il constitue une condition posée par le législateur dans le cadre d'une délégation. De même, la communauté de communes ne veut pas s'engager dans une convention avec l'Anah dans l'hypothèse d'une délégation des aides à la pierre alors que celle-ci n'est pas optionnelle.

FSL intercommunal

La demande de création d'un FSL intercommunal n'est pas une priorité pour la communauté de communes de Vendôme. Cette attitude ne signe pourtant pas un désintérêt pour la question de l'accès au logement comme en témoigne la participation du centre intercommunal d'action sociale au financement du FSL et la participation de l'EPCI au comité de pilotage du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Selon la communauté de communes de St-Aignan, la création d'un FSL intercommunal paraît peu compatible avec les difficultés de financement du FSL départemental.

Contingent préfectoral

Les deux communautés de communes ne semblent pas pour l'instant intéressées par cette compétence. Une attitude largement partagée par l'ensemble des EPCI. A St-Aignan, l'importance de la vacance est une raison avancée pour ne pas demander de réservation.

Logements étudiants : Vendôme n'a aucun logement étudiant. Cette question est donc sans objet.

b) Définition de l'intérêt communautaire dans le domaine du logement

Selon la circulaire du 5 janvier 2001, l'intérêt communautaire permet de créer une ligne de partage selon le principe de subsidiarité entre les compétences d'intérêt communautaire qui relèvent de l'EPCI et les compétences d'intérêt communal. Cette répartition permet d'avoir une vision claire des prérogatives des différents acteurs en matière de logement.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Le conseil de l'agglomération a délibéré le 21 novembre 2002 sur la notion d'intérêt communautaire. Celle-ci a été définie largement en matière d'habitat où elle intègre la politique du logement, les actions et les aides financières en faveur du logement social, une action en faveur du logement des personnes défavorisées et l'amélioration du parc immobilier bâti.

Actions d'intérêt communautaire dans le domaine du logement :

- la participation à la conférence intercommunale du logement
- l'acquisition des terrains destinés à la réalisation de nouveaux terrains d'accueil des gens du voyage, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires, l'insertion par le logement pour la sédentarisation des gens du voyage.
- les actions d'information liées à la mise en œuvre du programme local de l'habitat, notamment par la création et l'animation d'une maison de l'habitat.

Actions et aides financières en faveur du logement social :

- les aides destinées à soutenir des opérations favorisant l'offre nouvelle de logements locatifs sociaux ou très sociaux, y compris les aides au foncier.
- Les aides à des opérations de vacance organisée ou de démolition destinées aux bailleurs sociaux qui concentrent plus de 50% de leur patrimoine dans les zones urbaines sensibles et concernant des logements situés dans les quartiers prioritaires et de prévention tels qu'inscrits au contrat de ville dans le cadre d'un projet global de renouvellement urbain.
- Les aides aux opérations de vente de logements aux locataires concernant des logements situés dans des quartiers prioritaires et de prévention tels qu'inscrits au contrat de ville dans le cadre d'un projet global de renouvellement urbain.
- Des dispositifs d'aide à la gestion des copropriétés en voie de dégradation, dès lors que ces dispositifs lient organismes Hlm et propriétaires privés.

Actions en faveur du logement des personnes défavorisées :

- aide à la construction ou à l'adaptation de logements pour personnes âgées à revenus modestes
- aide à la construction de logements pour travailleurs migrants
- aide à la construction de logements d'urgence
- soutien aux organismes pratiquant la sous-location à destination des populations en grande difficulté.

Amélioration du parc immobilier bâti :

- aide pour la réhabilitation et la modernisation du parc locatif social destinée aux organismes Hlm qui concentrent plus de 50% de leur patrimoine dans les zones urbaines sensibles, aux opérations concernant les quartiers prioritaires, aux opérations de prévention inscrits au contrat de ville dans le cadre d'un projet global de renouvellement urbain ;
- deux programmes d'intérêt général,
- un programme social thématique.

On doit noter l'absence de délibération concernant la compétence « réserves foncières pour la mise en œuvre de l'équilibre social de l'habitat », ce qui a pour conséquence de subordonner l'action communautaire en faveur du développement de l'offre de logements aux décisions communales.

La CAC

La loi LRL du 13 août 2004 rend obligatoire la définition de l'intérêt communautaire. Elle a été l'occasion de faire le point pour la communauté d'agglomération castelroussine qui a rencontré quelques difficultés pour adopter une définition précise de l'intérêt communautaire. Sa compétence en matière d'habitat a été renforcée à la suite de la loi LRL, notamment sur le bloc équilibre social de l'habitat. L'EPCI est aujourd'hui compétent en matière de :

Programme local de l'habitat :

- Coordination, suivi, actualisation et évaluation du PLH communautaire

Politique locale de l'habitat :

- politique du logement social sur l'agglomération et actions par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées (négociation avec l'Etat et les organismes bailleurs, incitations, contributions aux dispositifs d'aide au logement, garanties d'emprunt auprès des organismes Hlm, participation aux dépassements des charges foncières).
- Mise en place d'outils d'agglomération répondant aux objectifs suivants : la connaissance du marché résidentiel sur l'agglomération et les communes, le développement du logement social, l'approche qualité dans la construction, l'amélioration de l'équilibre du peuplement de l'agglomération à travers notamment la création d'une conférence intercommunale du logement.

Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire :

- mise en œuvre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat
- définition de mesures tendant à favoriser la création d'un bâti permettant de répondre aux besoins de l'agglomération.

Chartres Métropole

A Chartres Métropole, l'intérêt communautaire a été défini par une délibération en date du 28 juin 2002. Cependant en matière de politique de la ville et de politique de l'habitat, celui-ci a été établi de façon très imprécise. Dès lors, aucune action ou projet d'intérêt communautaire n'a été programmé à l'exception du contrat de ville. Ce manquement conduit à limiter le développement d'une politique du logement à l'échelle de l'agglomération.

Une nouvelle définition de l'intérêt communautaire dans le domaine du logement est en cours mais alors qu'elle devait être approuvée au conseil communautaire d'avril 2005, elle a été repoussée à une réunion ultérieure du conseil.

Il est également prévu d'inscrire au rang des compétences de l'EPCI la réalisation d'un observatoire de l'habitat, le financement d'un foyer d'accueil ainsi que la participation au financement du fonds de solidarité pour le logement.

C'est une définition a minima de l'intérêt communautaire qui a été retenue. En outre sa mise en œuvre est différée tant que le programme local de l'habitat n'a pas été adopté. Faute de PLH, l'EPCI ne sait pas comment exercer ses compétences en matière d'habitat.

Vendôme/ St Aignan

L'intérêt communautaire dans le domaine du logement est défini très largement pour les communautés de communes de Vendôme et de St-Aignan.

Les communes membres de la communauté de communes de Vendôme ont reconnu d'intérêt communautaire :

- l'élaboration et la gestion du PLH ainsi que la mise en œuvre des actions s'y rapportant ;
- toutes les actions concernant le logement social (tel que la pré-attribution des logements sociaux) ;
- toutes les actions en faveur des personnes défavorisées ;
- la création et la gestion des équipements destinés à l'accueil des gens du voyage.

Toute autre intervention entrant dans le domaine de la compétence « logement et cadre de vie » peut être reconnue d'intérêt communautaire à la majorité qualifiée des conseils municipaux.

A la communauté de St-Aignan, la définition de l'intérêt communautaire traduit la volonté de mettre en place de nouvelles actions liées à la construction et à la gestion du logement social en faveur des personnes défavorisées ainsi que des opérations mixtes (ouvertes à l'ensemble de la population) mais hors réhabilitation du bâti et hors viabilisation des terrains à bâtir. Il existe aussi un dispositif de pré-attribution des logements sociaux sur le territoire de la communauté.

2°) L'organisation

a) Existence et composition d'une commission logement ou habitat / traitement du logement dans une commission plus vaste

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

La commission cohésion sociale, présidée par le vice-président de l'agglomération, comprend 37 membres désignés par les 22 communes membres. Elle est chargée d'examiner les délibérations de la direction cohésion sociale. Elle permet également aux techniciens de présenter les actions menées au cours de l'année. Lieu d'échange entre les élus et les agents administratifs, la commission est une instance indispensable à la mise en place de la politique de l'habitat et à la cohérence des actions menées au sein de la direction cohésion sociale.

Cette commission qui se réunit une fois par mois donne des avis sur tous les dossiers relatifs au logement.

CAC

La question du logement à la CAC relève de la commission urbanisme, voirie, équipement et patrimoine. Mais ce sont les comités de pilotage qui sont en charge des projets de la communauté d'agglomération dans ce domaine.

A l'échelon communal, seules 2 des 9 communes de la CAC ont des élus responsables du logement ou de l'urbanisme en leur sein (Châteauroux et Déols). Les plus petites communes ne sont pas pour autant inactives. La CAC partage en effet avec le Pays une commission habitat au sein d'un conseil de développement commun.

Cette organisation est susceptible de changer avec la loi du 13 août 2004 qui permet aux communes et aux communautés de mettre en place des services communs sans autre justification que la bonne organisation des services (L.5211-4-1 §2 CGCT). Ainsi une communauté peut mettre tout ou partie d'un service à disposition d'une commune (et réciproquement) pour l'exercice de ses compétences. Pour l'instant, cette possibilité n'a pas été retenue par la CAC.

Chartres Métropole

A Chartres Métropole, le traitement du logement se fait dans le cadre d'une vaste commission « habitat, logement et affaires sociales ». Cette commission est composée d'adjoints à l'urbanisme, de maires et de personnes travaillant dans le domaine de l'habitat (notamment en agence immobilière). Elle comprend en outre plusieurs représentants de chaque commune.

Cependant, les structures dont s'est dotée l'agglomération pour la réalisation de ses objectifs en matière d'habitat semblent assez légères compte tenu de l'importance des tâches à accomplir, telle que l'actualisation du programme local de l'habitat.

Vendôme/st-Aignan

Une commission habitat a été mise en place au sein de la communauté de communes de Vendôme. Ses membres sont des élus des communes. Cette commission qui a une fonction consultative peut orienter la politique du logement. Cependant, elle se réunit uniquement pour les dossiers les plus importants.

A la communauté de communes de St-Aignan, il n'existe pas à proprement parler de commission habitat. C'est une commission plus vaste qui traite de divers thèmes (environnement, action sociale, gens du voyage...et logement). Elle se réunit chaque semaine mais le sujet du logement est traité toutes les 4 à 6 semaines. Selon l'ordre du jour, les personnes intéressées par la question du logement sont convoquées.

Cette périodicité est sans doute adaptée à la taille des communes concernées. Toutefois, cela ne permet pas d'atteindre rapidement les objectifs fixés.

Rmq : l'intégration du logement dans une commission généraliste peut être un avantage lorsque cela permet d'avoir une vision globale de l'aménagement urbain. En revanche, cela risque d'être contre productif si les membres de la commission ne sont pas des spécialistes des problèmes relatifs à l'habitat.

b) Existence et composition (nombre de personnes et qualification) d'un service logement ou habitat

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

La direction de la politique de la ville et du logement a été mise en place au cours du 1^{er} semestre 2000. C'est l'une des 4 directions opérationnelles de l'agglomération. Elle est chargée de la mise en œuvre de deux des compétences obligatoires de l'EPCI : l'équilibre

social de l'habitat et la politique de la ville. En 2005, l'effectif de cette direction comprend 29 agents dont 16 au service habitat logement.

La direction cohésion sociale a été restructurée en 2005. Le service habitat figure désormais dans la même direction que le service politique de la ville en charge du suivi du contrat de ville.

Le service habitat-logement comprend une chargée de mission « habitat-logement » et une chargée de mission « gens du voyage ». Ce service pilote toutes les actions de l'EPCI en matière d'habitat. Toutefois, un projet de réorganisation du service est à l'étude afin de recentrer son action sur l'habitat en détachant la politique des gens du voyage.

Rmq : la délégation des aides à la pierre a entraîné une augmentation de la charge de travail des agents du service habitat. Malgré la mise à disposition des services de la DDE, l'agglomération a dû recruter une secrétaire et un chargé de mission pour suivre ce nouveau dossier. Cette charge est supportée par le seul budget de l'agglomération qui a demandé à l'Etat une participation de fonctionnement.

Rmq : L'agglomération a également mis en place une maison de l'habitat. Prévue dans le projet d'agglomération, elle fédère l'ensemble des informations disponibles sur l'habitat.

La CAC

Le bloc de compétence « équilibre social de l'habitat » est pris en charge par le service logement-habitat qui dépend de la direction du développement solidaire de l'EPCI. Cette direction comprend également le service politique de la ville et le service insertion professionnelle. Le regroupement de ces services est présenté comme un gage de rapidité et d'efficacité dans les prises de décision.

L'équipe du service logement-habitat est composée d'un responsable, de techniciens-animateurs, d'une chargée de mission, d'une secrétaire comptable, de la responsable du service logement-habitat du CCAS et d'une secrétaire. Il est par ailleurs prévu le recrutement d'un juriste.

Le service logement-habitat organise une réunion tous les deux mois pour la coordination du programme local de l'habitat. De plus, des groupements thématiques sont mis en place (ex : OPAH).

Selon la CAC une évolution institutionnelle sera nécessaire pour intégrer les derniers dispositifs législatifs.

Chartres Métropole

L'EPCI ne possède pas de service habitat. Cette question relève de services plus vastes : le service politique de la ville et le service développement économique et aménagement du territoire. Celui-ci pilote le projet de programme local de l'habitat en associant le service politique du logement de Chartres avec lequel il est en contact permanent. Une chargée de mission au grade d'ingénieur gère les dossiers de l'agglomération concernant le logement.

Deux comités ont été mis en place : un comité technique et un comité de pilotage. Le premier est composé des services de Chartres Métropole, des représentants de la DDE et d'un représentant technique par commune. Dans le second, le comité de pilotage est une instance politique au sein de laquelle on retrouve les membres du comité technique mais aussi les élus de la commission habitat de Chartres Métropole, les maires de chaque commune (s'ils ne sont pas déjà représentés dans la commission habitat) et les adjoints à l'urbanisme de chaque commune.

Dans l'hypothèse où la communauté obtiendrait de l'Etat la délégation des aides à la pierre, il est envisagé la création d'une petite unité pour définir une stratégie de l'habitat, pour évaluer la réalisation des objectifs du PLH et pour instruire les dossiers.

Rmq : alors que Chartres Métropole souhaite développer sa compétence habitat, elle n'a pas encore mis en place les structures nécessaires à son exercice.

Vendôme/St-Aignan

Le service habitat de la communauté de communes de Vendôme qui est accessoirement celui de la politique de la ville est composé d'un responsable du service habitat (chargé de mission), d'un chargé d'étude (qui partage son temps avec le service aménagement de l'espace), d'une assistante à mi-temps et de deux agents chargés de la pré-attribution des logements sociaux.

Depuis la loi LRL du 13 août 2004 qui crée la notion « d'administration locale unique », le directeur général du service urbanisme de la ville de Vendôme est également celui du pôle habitat de la communauté. La politique de l'habitat est donc en partie gérée par Vendôme grâce à un service urbanisme qui dispose d'un système intercommunal de gestion (SIG).

A la communauté de St-Aignan, un chargé de mission gère seul le pôle logement de la communauté. Il a de plus la charge de l'environnement et des bâtiments.

B La coordination institutionnelle

Pour mener une politique efficace en matière d'habitat, celle-ci doit être menée de front par l'ensemble des acteurs de façon cohérente. Cela nécessite la réalisation d'une coordination entre les différentes institutions.

La coopération au sein d'instances de coordination fonctionne lorsque ces dernières formalisent des relations anciennes entre les acteurs. A contrario, ces dernières se révèlent inefficaces lorsqu'il n'existe pas au préalable d'objectifs communs.

1° Participation de l'EPCI à une conférence intercommunale du logement

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions consacre le caractère intercommunal des conférences du logement (CIL). Cette approche spatiale des politiques d'attribution des logements sociaux permet de jouer sur l'équilibre de peuplement entre les quartiers et les communes par le biais d'une instance intercommunale.

Selon le code de la construction et de l'habitation, le périmètre de compétence de ces instances doit tenir compte des structures de coopération intercommunale compétentes en matière d'urbanisme et de logement. En région Centre, ce principe est illustré dans le Loiret par l'existence d'une CIL qui couvre le territoire du bassin d'habitat d'Orléans et correspond au périmètre de la communauté d'agglomération Orléans val de Loire.

Les actions des conférences intercommunales pour le logement s'inscrivent dans un ensemble de dispositifs relatifs au logement (PDALPD, PLH, SCOT, contrat de ville) afin de répondre à un double objectif.

1^{ère} mission : mener une politique d'attribution

Au titre de la politique d'attribution, les CIL doivent décliner par commune et par bailleur, dans le cadre d'une charte, l'objectif quantifié d'accueil des ménages en grande difficulté prévu par l'accord collectif départemental. Si la conférence n'a qu'un avis consultatif sur le projet d'accord collectif départemental négocié entre le préfet et les organismes HLM, elle peut cependant répartir de façon territoriale les engagements entre les communes du bassin d'habitat. Elle peut également quantifier les besoins et repérer les situations difficiles, loger les ménages ciblés par l'accord collectif, fixer des principes communs en matière d'attribution, veiller à l'équilibre social du parc, assurer les relogements liés aux opérations de renouvellement urbain et évaluer la situation des demandes non satisfaites à l'issue d'un délai anormalement long.

Au titre de la politique d'attribution la conférence a une obligation de compatibilité avec le règlement départemental d'attribution établi par le préfet. La CIL peut par ailleurs identifier les besoins auxquels doivent répondre les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et mettre en œuvre tout ou partie des actions de ces plans. Toutefois faute de personnalité juridique elle ne peut pas être signataire des conditions de mise en œuvre des plans départementaux.

Les PDALPD du Loiret et du Loir-et-Cher ont retenu l'option des conférences intercommunales afin d'éviter une multiplication inutile des intervenants. Les CIL présentent selon eux un certain nombre d'avantages :

Elles sont d'abord des instances partenariales qui associent les principaux partenaires du plan départemental.

Elles permettent notamment de mobiliser les communes sur des instruments qui visent à satisfaire la demande locale et non pas départementale. La participation des élus locaux est en effet plus forte lorsque l'action à mener est limitée à leur territoire.

Les conférences s'appuient ensuite sur des structures intercommunales ayant la compétence logement et déjà engagées dans des démarches de type PLH.

Elles permettent enfin de mettre en place un circuit court de traitement des demandes, grâce à un rapprochement des lieux de décision et des besoins.

2^{ème} mission : mener une politique de développement de l'offre de logement sur le territoire.

Les missions de la CIL ont vocation à dépasser le seul champ des attributions de logements sociaux. Elles concourent également à la mise en œuvre de politiques complémentaires. Elles visent notamment à :

- développer une offre suffisante pour répondre aux besoins de la population,
- améliorer la mixité urbaine et sociale à travers notamment une meilleure répartition de l'offre locative sociale et la définition d'une stratégie de rééquilibrage du peuplement,
- développer l'offre de logements adaptés,
- accompagner les politiques de renouvellement urbain.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

L'agglomération orléanaise possède une conférence intercommunale du logement. D'une manière générale, cette conférence est un lieu privilégié de concertation et de discussion sur la politique locale de l'habitat au sein de l'agglomération entre tous les partenaires.

Elle associe les maires, l'Etat, les représentants des structures intercommunales concernées et compétentes en matière de PLH, les bailleurs sociaux, les collecteurs du 1% logement, les représentants des associations de locataires et des associations agréées pour l'insertion et le logement des personnes défavorisées.

La composition de la CIL du bassin d'habitat d'Orléans a été fixée par un arrêté du 8 août 2000 modifié le 15 janvier 2001 pour tenir compte des dispositions introduites par la loi SRU du 13 décembre 2000. Le conseil général et la communauté d'agglomération sont désormais membres de droit.

La CIL est perçue par l'EPCI comme une structure efficace et utile. La communauté d'agglomération y présente les évolutions des programmes d'action qu'elle mène comme par exemple la révision du programme local de l'habitat.

Une charte intercommunale a été signée le 15 janvier 2002. Elle fixe des objectifs quantitatifs relatifs au nombre d'attribution à réaliser dans le parc social pour la période 2002-2005. La DDE est en charge de l'évaluation de la réalisation des objectifs et transmet le bilan à l'agglomération.

Dans le département du Loiret, une partie des ménages concernés par l'accord collectif est orientée vers la commission de relogement des ménages en difficulté qui est un dispositif relevant du plan départemental. De plus, la CIL de l'agglomération orléanaise veille à ce que les ménages logés au titre de l'accord collectif bénéficient systématiquement du dispositif d'accompagnement social financé par le fonds de solidarité logement.

La mission de la conférence intercommunale du logement vise également à veiller à l'équilibre social et à assurer les relogements liés aux opérations de renouvellement urbain. C'est pourquoi, les attributions au profit des ménages relevant de l'accord collectif sont, dans la mesure du possible, prononcées en priorité hors des sites prioritaires et de prévention du contrat de ville.

Sur le territoire de la communauté d'agglomération orléanaise, la CIL doit également établir une stratégie pour développer une offre suffisante et diversifiée de logements afin de répondre aux besoins de la population, en adéquation avec les actions du programme local de l'habitat. Au titre du développement de l'offre, les communes et les bailleurs partenaires du dispositif peuvent s'appuyer sur la structure de prospection foncière prévue dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

L'action de la CIL contribue enfin à mettre en œuvre des dispositifs de connaissance du logement social dans l'agglomération orléanaise à travers la mise en place d'un observatoire du logement social.

La CAC

La CAC avait formulé le souhait dans son programme local de l'habitat d'une prise de participation conséquente au sein de différentes structures afin d'améliorer la politique du peuplement du parc locatif social pour une meilleure mixité. Elle avait notamment proposé la création d'une CIL afin de renforcer ses relations avec les organismes bailleurs. Une telle structure n'a pas convaincu les élus. La CAC compte donc principalement sur des outils d'observation pour analyser les besoins locaux.

Chartres Métropole

Chartres Métropole participe à la conférence intercommunale du logement. Toutefois, elle n'a pas été mise en relation avec la CIL depuis décembre 2003, date à laquelle, la charte

intercommunale du logement lui a été transmise. La conférence devrait être réactivée à la demande du préfet dans le cadre d'une mise en cohérence des différentes politiques de l'habitat existant sur le territoire communautaire.

Vendôme/St-Aignan

Le pays de Vendôme a créé le 16 septembre 1998 une CIL chargée notamment d'élaborer la charte intercommunale du logement. Elle se compose de l'ensemble des partenaires concernés par le logement social dans les communes membres. Ses signataires s'engagent en premier lieu à mener une politique harmonisée en matière de logement et en second lieu à favoriser la mixité sociale et l'équilibre résidentiel au sein des communes et des quartiers.

La communauté de communes de St-Aignan n'intervient pas dans le cadre d'une conférence intercommunale du logement.

2° Participation de l'EPCI à un syndicat mixte compétent en matière de logement ou à un pays qui traite de la question

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire sans objet

La CAC

La CAC n'agit pas seule en matière d'habitat. Elle a une réflexion commune avec le pays castelroussin, ce qui n'est pas sans poser de difficultés. La CAC a en effet souvent l'impression de faire un doublon avec cette structure. L'adoption d'une charte de développement commune aux deux dispositifs devrait atténuer ce problème.

Chartres Métropole

L'EPCI ne participe à aucun syndicat mixte, structure de coordination départementale ou régionale en matière de logement.

Vendôme/St-Aignan

La communauté de communes de Vendôme travaille sur le dispositif « cœur de village » avec la région Centre. Celui-ci permet aux communes de moins de 7000 habitants de monter une opération en centre bourg à condition qu'il y ait une opération sociale en cours. La communauté ne participe pas au projet lui-même mais par le biais d'un réseau d'information sur l'habitat, réseau d'échange et de partenariat.

La communauté de communes de St-Aignan ne participe à aucune structure compétente en matière d'habitat.

3°) Participation de l'EPCI à une structure de coordination départementale ou régionale dans ce domaine

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Avant la loi LRL du 13 août 2004 le département était un interlocuteur privilégié en matière d'habitat grâce au conseil départemental de l'habitat. Afin que le département puisse toujours avoir une vision globale de ce qui se passe dans ce domaine sur le département, une proposition d'instance départementale a été soumise à l'agglomération orléanaise.

Toutefois les relations entre l'agglomération et le conseil général sont conflictuelles. Le conseil général a par exemple refusé l'installation de l'ADIL 45 dans les locaux de la maison de l'habitat alors que l'intérêt de ce projet était de regrouper en un même lieu les instances de conseils à destination des personnes occupant le parc privé comme public.

La région Centre apporte son aide à la communauté d'agglomération en matière d'habitat dans la cadre du contrat d'agglomération.

La CAC

La CAC regrette le manque de moyens effectifs de coordination institutionnelle ou organisationnelle avec le département et la région. L'EPCI se plie aux exigences de la région qui est un financeur important dans le cadre du contrat d'agglomération. Quant au département, il subordonne son aide aux organismes Hlm à l'existence d'une subvention intercommunale. Le département joue ainsi un rôle significatif avec le fonds de modernisation de l'habitat.

Chartres Métropole

La communauté d'agglomération Chartres Métropole n'a pas de contact direct avec le département en attendant la mise en place d'un comité de pilotage pour la réalisation du programme local de l'habitat. Elle n'a pas non plus de rapport avec la Région en dehors du cadre du contrat d'agglomération.

Vendôme/St-Aignan

La communauté de communes de Vendôme entretient des relations avec le département dans le cadre des politiques en faveur des logements sociaux et pour l'adaptation des logements aux personnes âgées. Le département bonifiait également les aides de l'Etat jusqu'en 2005. Le conseil régional peut également accorder des aides.

A St-Aignan, si le département est en attente de projets sur l'habitat, il n'existe pas de problème relationnel avec l'EPCI.

C Les relations de l'EPCI avec d'autres intervenants

1°) Relations avec les organismes financeurs

a) Délégation départementale de l'ANAH

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Le PLH de l'agglomération orléanaise souligne l'importance du maintien et du développement d'une offre de logements sociaux de fait. Il comporte 4 actions complémentaires à destination du parc privé :

- mise en œuvre d'OPAH recherchant le conventionnement,
- création d'un programme social thématique,
- mobilisation de l'offre locative sociale dans le parc privé par la création d'une structure de type agence immobilière à rôle social,
- renforcement de l'accompagnement social des locataires les plus fragiles.

Un partenariat spécifique est engagé entre l'Etat, l'ANAH, le conseil général du Loiret et la communauté d'agglomération pour mettre en place cette OPAH et ce PST sur l'agglomération orléanaise.

L'Anah joue un rôle important dans le cadre des OPAH menées par l'agglomération. Ainsi dans le cadre d'une opération d'envergure démarrée en 2000 et achevée en 2004, l'Anah malgré l'épuisement de son enveloppe à octroyer des aides supplémentaires. Ces aides ont été complétées par le conseil régional et l'agglomération.

Pour dynamiser l'action de l'OPAH, une opération façade intercommunale non obligatoire est venue compléter celle mise en place par la ville d'Orléans en centre ville. Cette opération a été menée sur les deux dernières années de l'OPAH (2003-2004).

Par ailleurs, l'OPAH de l'agglomération orléanaise, est un outil qui s'inscrit pleinement dans la politique urbaine définie par le contrat de ville 2000-2006 à travers sa contribution au maintien de la mixité de l'habitat et à la requalification de l'espace urbain

De nouvelles opérations vont être mis en place au cours des années 2005-2007:

- le programme d'intérêt général « accessibilité des logements privés aux personnes à mobilité réduite »,
- le PIG « adaptation des logements privés à la prévention des risques en zone inondable »,
- le programme social thématique est pour sa part prolongé d'un an et inscrit dans la convention de délégation des aides à la pierre avec l'Anah.

L'agglomération a en effet signé une convention de délégation avec l'ANAH le 15 février 2005 portant sur la gestion des aides à l'habitat privé. Le dépôt, l'instruction des dossiers et le paiement des subventions sont réalisés dans ce cadre par les services de l'agence. Les décisions relatives à l'attribution, au rejet, au reversement et au retrait des subventions sont prises par la communauté d'agglomération, après avis de la commission locale d'amélioration de l'habitat.

La délégation des aides à la pierre offre une place centrale à l'agglomération. C'est le vice-président de l'agglomération, en charge de la cohésion sociale, qui préside la commission locale d'amélioration de l'habitat. Cette commission n'a plus de pouvoir de décision mais donne son avis au président de l'agglomération. En outre, c'est un lieu d'échanges favorable à la mise en place d'une politique de l'habitat cohérente.

La CAC

La délégation départementale de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat entretient des rapports privilégiés avec la communauté d'agglomération castelroussine. Leur partenariat est particulièrement actif dans le cadre des OPAH, outils opérationnels ayant pour objectif la réhabilitation du parc privé de plus de 15 ans.

Les OPAH auxquelles participent également le conseil général et le conseil régional jouent un rôle très important en milieu urbain mais aussi dans les espaces ruraux qui caractérisent la majeure partie des communes composant la communauté d'agglomération castelroussine. Elles y constituent en effet un instrument privilégié de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat dans la mesure où elles ne nécessitent pas la mise en œuvre de dispositions trop complexes ou coûteuses et permettent de remettre sur le marché locatif des logements vacants. Elles ont en outre un impact économique positif sur l'artisanat du bâtiment (art.L.303-1 CCH).

L'année 2005 est une période de transition pour la CAC. Elle arrive au terme de l'OPAH définie pour les années 2002 à 2004. Le bilan de cet outil se veut très positif pour la communauté d'agglomération. Ce succès a tout naturellement amené les partenaires signataires des OPAH précédentes à poursuivre leurs efforts sur les années 2005 à 2009.

Les objectifs de cette nouvelle génération d'opérations sont quelques peu différents de ceux de l'OPAH 2002-2004. Ils sont d'abord inspirés du plan de cohésion sociale : maîtrise des loyers, résorption de l'habitat indigne, remise sur le marché de logements vacants. La

CAC a également défini des objectifs : intervention auprès des propriétaires modestes, amélioration du cadre de vie et aide à l'achat de matériaux pour l'économie d'énergie. Enfin, l'OPAH actuelle couvre l'ensemble du territoire communautaire.

Chartres Métropole

Pendant longtemps la communauté d'agglomération n'a développé aucun programme d'intérêt communautaire en faveur du logement privé et n'a donc entretenu que peu de relations avec l'Anah. Ainsi les OPAH ont continué à relever des seules politiques communales.

Cependant, le niveau élevé des loyers et l'offre insuffisante dans le parc locatif privé nécessitent aujourd'hui un partenariat entre la communauté d'agglomération et l'Anah. La réhabilitation du patrimoine privé constituant un axe incontournable du programme local de l'habitat, le partenariat avec l'Agence se fera dans ce cadre.

Le programme d'action 2004/2006 de la délégation Eure et Loir de l'Anah prévoit une réservation budgétaire de 15% pour la communauté d'agglomération. Dès 2005, l'Anah va accroître son action grâce à un budget conforté pour la mise en œuvre du plan de cohésion sociale. Cependant, les objectifs en termes de production de logements à loyers maîtrisés, de remise sur le marché de logements vacants et de lutte contre l'habitat indigne sont fixés par l'Agence sans que la communauté d'agglomération ne prenne part à leur définition.

Rmq : dans l'hypothèse d'une délégation des aides à la pierre à la communauté d'agglomération, le partenariat avec l'Anah s'imposera de droit à travers la signature d'une convention portant sur la gestion des crédits à l'habitat privé.

Vendôme/ St-Aignan

La communauté de communes de Vendôme n'entretient pas de partenariat avec la délégation départementale de l'Anah actuellement. Cependant, ces deux institutions continuent de communiquer en attendant une prochaine opération.

A St-Aignan, la communauté a développé un partenariat avec l'Anah. Après la réussite d'une première OPAH de 1993 à 1996, des PIG ont été renouvelés chaque année de 1996 à 2000. Une nouvelle OPAH a été conclue de 2001 à 2003 entre la communauté de communes, l'Etat, l'Anah et le conseil régional du Centre. Son périmètre couvrait l'ensemble du territoire de la communauté de communes. Pour renforcer son efficacité, la communauté de St-Aignan a également poursuivi l'opération « façades » avec l'aide de la Région Centre.

b) Représentants locaux du 1% logement

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Les relations du groupe Valloire CIL entreprises avec l'agglomération orléanaise ne sont pas très importantes mais le service habitat de l'agglomération organise des réunions tous les 15 jours auxquelles elle invite le comité interprofessionnel du logement lorsqu'il a des réservations sur les dossiers traités. Toutefois, ces relations devraient s'accroître progressivement selon l'agglomération.

La CAC

La CAC n'entretient aucune relation avec les collecteurs du 1% logement.

Chartres Métropole

La communauté d'agglomération de Chartres mène un partenariat avec le comité interprofessionnel du logement dans l'élaboration du programme local de l'habitat pour la construction d'un foyer de jeunes travailleurs.

Vendôme/St-Aignan

Actuellement aucune convention n'est prévue par les deux communautés de communes avec les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction. Les relations entre la communauté de St-Aignan et le 1% logement se limitent à quelques subventions. Ces rapports devraient toutefois se renforcer dans l'hypothèse d'une délégation des aides à la pierre à l'EPCI. Celle-ci est en effet susceptible d'attirer les investisseurs.

c) Financeurs rénovation urbaine (foncière logement/Anru)

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

La foncière logement : l'association foncière prévue par la convention-cadre d'octobre 2001 et créée par un décret du 11 mars 2002 a pour objet de développer une offre nouvelle de logements locatifs privés destinés en priorité aux salariés du secteur assujéti.

La foncière peut intervenir sur deux types de zones géographiques : les zones de démolition et les zones où l'offre de logements locatifs est insuffisante (notamment dans le cadre du quota de 20% de logements sociaux).

Les investissements de l'association seront décidés au vu des besoins apparaissant localement, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des actions de renouvellement urbain, en concertation étroite avec les collectivités territoriales concernées et en complémentarité avec l'action des bailleurs sociaux. Sur Orléans, la Foncière logement réalise surtout des petits collectifs.

L'Anru : le programme national de rénovation urbaine, tel que défini par la loi du 1^{er} août 2003 (et modifié par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005) prévoit une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250 000 logements pour la période de 2004-2011. Sur le territoire de l'agglomération trois quartiers sont concernés par le dispositif ; dont le grand projet de ville (GPV) de la Source qui a fait l'objet d'une convention Anru signée le 13 décembre 2004.

L'agglomération fait partie des financeurs de l'Anru mais elle n'a pas d'autre lien avec l'agence car ce sont les maires des communes qui souhaitent réaliser des opérations de rénovation urbaine qui doivent prendre contact avec l'Anru. Leurs projets ne transitent donc pas par l'agglomération. Toutefois, l'agglomération ayant la maîtrise d'œuvre de la direction du projet de contrat de ville, elle participe de fait à toutes les conventions Anru des communes. En outre, la délégation des aides à la pierre à l'agglomération lui permet de traiter directement avec les bailleurs sociaux. Toutefois, les aides spécifiques pour la rénovation urbaine accordées par l'Anru sont pour l'instant exclues du champ de la convention de délégation.

La CAC

La CAC a signé une convention avec l'Anru, l'Etat, le conseil général, la caisse des dépôts et consignations et la ville de Châteauroux.

Chartres Métropole

Chartres Métropole n'intervient pas dans les projets de renouvellement urbain des communes de Chartres et de Lucé car elle ne dispose pas de la compétence ZUS exigée pourtant par la loi Borloo. Elle n'a donc pas de relation avec l'Anru. Ce qui pourrait être un problème dans le cadre de l'adoption du programme local de l'habitat dont l'objet a été étendue par la loi du 13 août 2004 aux actions et opérations de rénovation urbaine.

Vendôme/St-Aignan

Aucune convention avec l'Anru n'a été prévue par les deux communautés de communes. Un projet de renouvellement urbain (de petite taille) est en cours dans le Vendômois mais étant situé hors ZUS il ne peut bénéficier des aides de l'Anru.

2°) Les organismes de conseil

a) Existence d'une agence d'urbanisme ou bureaux d'études

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Créée en 1976, l'Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise est un organisme d'études sans but lucratif qui a pour vocation d'assister les collectivités locales et l'Etat dans leurs réflexions en matière d'aménagement et d'urbanisme. Elle a participé depuis sa création au développement de l'intercommunalité et a élaboré les documents dont les principes régissent le développement et le fonctionnement de l'agglomération orléanaise : le schéma directeur, le plan de déplacements urbains, le programme local de l'habitat.

Le travail de l'Agence prend appui sur la volonté des acteurs locaux de disposer d'un outil technique commun capable de traiter l'ensemble des problématiques du développement urbain. Elle a un rôle prépondérant dans la prise de décision des élus de la communauté d'agglomération.

Le périmètre d'étude de l'Agence s'étend jusqu'à l'aire urbaine en passant par les différentes échelles du territoire (quartier, commune, agglomération) en fonction de ses différentes missions.

L'Agence répond à son rôle de conseil dans le domaine de l'habitat par la mise en place d'observatoires :

- celui des transactions foncières qui a notamment permis d'effectuer une analyse du marché foncier de l'agglomération orléanaise pour le diagnostic du PLH,
- l'observatoire des quartiers qui doit mesurer l'évolution de l'ensemble des quartiers de l'agglomération sans focaliser sur les seuls quartiers dont les problèmes sont déjà connus,
- l'observatoire de l'habitat qui constitue l'outil d'évaluation de la politique de l'habitat menée sur l'agglomération. Cet observatoire donne lieu à la publication périodique d'un rapport présenté à la conférence intercommunale du logement de l'agglomération.

L'agence a assisté l'EPCI dans la négociation de la convention de délégation des aides à la pierre. Celle-ci impose la mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat qui dans l'agglomération existe déjà.

L'Agence a par ailleurs établi un rapport sur la marché du logement dans l'agglomération orléanaise et un bilan du PLH précédent. La révision du PLH (diagnostic, orientation et programme d'actions) lui a également été confiée.

L'Agence a enfin apporté son assistance au service habitat-logement de l'agglomération pour ouvrir une maison de l'habitat.

En revanche, la communauté d'agglomération ne finance pas l'ADIL et ses relations avec l'agence départementale sont plutôt d'ordre technique.

La CAC

La CAC n'a aucun lien avec une agence d'urbanisme puisqu'il n'en existe pas sur le territoire communautaire. Ainsi, les seuls organismes de conseil qui interviennent auprès de la CAC sont les services de la DDE, le cabinet d'études Taieb et l'ADIL 36.

Le cabinet d'étude Taieb intervient en coordination avec la CAC pour la conseiller sur la révision de son programme local de l'habitat.

L'organisme de conseil principal de la CAC est l'ADIL 36 qui tient le rôle d'observatoire de l'habitat. Cet observatoire a été mis en place à la demande de la CAC lors de la création de son PLH afin de traiter les données de l'habitat à l'échelle du territoire communautaire. L'ADIL assure également le suivi du PLH et élabore des études thématiques chaque année. Elle a également pour mission de décliner des objectifs et des actions par secteur géographique ne figurant pas dans le PLH actuel. Les relations de qualité entretenues avec la CAC ont conforté l'idée qu'en cas de délégation de nouvelles compétences, l'ADIL garderait ce rôle. Ce qui évite à la CAC de recruter du personnel à plein temps.

La CAC consulte également les associations locales (l'association d'insertion par le logement actif 36) ou encore la mission locale pour les jeunes. Elle n'a pas de relations avec les associations de défense des locataires. En revanche, elle est en contact avec les propriétaires participant aux commissions d'attribution de l'OPAH.

Chartres Métropole

L'EPCI fait appel à un bureau d'études qui intervient comme maître d'œuvre sur le programme local de l'habitat. Il n'existe pas d'agence d'urbanisme dans l'agglomération, ni d'ADIL.

Vendôme/St-Aignan

La communauté de communes de Vendôme ne travaille pas avec une agence d'urbanisme spécifique mais avec la DDE. Elle est partenaire de l'ADIL de Blois et de réseaux d'information via l'USH et l'association des communautés de France.

Selon la communauté de communes de St-Aignan le partenariat avec les organismes de conseil est inutile à son échelle. En réalité ce sont les communes membres qui y ont recours de leur propre initiative. L'EPCI n'a pas non plus de relation avec les associations de défense des locataires même si elle n'y est pas opposée.

L'EPCI souhaitait la mise en place d'une permanence de l'ADIL sur son territoire. Mais cette dernière n'a pas donné suite à cette proposition.

b) Recours aux services de la DDE

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

La signature d'une convention de délégation des aides à la pierre entre l'Etat et l'agglomération a donné lieu à une convention de mise à disposition des services avec la DDE. Celle-ci met à la disposition de l'agglomération (jusqu'au 31 décembre 2007) des

moyens pour lui permettre d'exercer la compétence qui a été déléguée. La convention concerne :

- les aides au parc social et privé,
- les aides de l'Etat et de l'Anah relatives à la production,
- la réhabilitation et la démolition de logements locatifs sociaux,
- l'amélioration de l'habitat privé,
- la création et l'amélioration des places d'hébergement d'urgence,
- les prestations en matière d'études et d'ingénierie liées à la mise en œuvre des aides précitées.

Concrètement la mise à disposition porte dans le domaine du logement locatif social sur :

- les activités d'assistance à la programmation des opérations,
- l'instruction des dossiers (préparation des décisions attributives de subvention et d'agrément, attestation du service fait, alimentation de l'infocentre national sur les aides au logement)
- l'activité de conventionnement APL.

Dans le domaine du logement privé, la convention avec la DDE porte sur :

- les activités décrites dans la convention avec l'Anah pour la gestion des aides destinées aux propriétaires privés et aux locataires défavorisés,
- l'élaboration des conventions APL.

La CAC

La CAC a recours aux services de la DDE de façon ponctuelle.

Chartres Métropole

La DDE est étroitement associée à l'élaboration du programme local de l'habitat, même si selon la communauté d'agglomération elle ne remplit pas sa mission d'assistance. Elle est perçue par l'EPCI comme défendant la stratégie de l'Etat mais elle est également seule à pouvoir fournir des données sur le logement social dans la mesure où elle est l'unique structure à disposer d'un observatoire de l'habitat.

Vendôme/St-Aignan

La communauté de communes de St-Aignan entretient des relations tendues avec la DDE.

c) Création d'un observatoire de l'habitat

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire (cf supra)

La CAC

Chartres Métropole

La communauté d'agglomération souhaite mettre en place son propre observatoire du logement pour disposer d'une photographie en continu de l'existant. Il en existe un au niveau de la DDE.

Vendôme/St-Aignan

A travers la mise en œuvre d'un fichier commun de la demande de logements locatifs sociaux, la communauté de Vendôme a pu mettre en place un observatoire du logement social. Mais il n'existe pas d'observatoire de l'habitat à l'échelle intercommunale. Cependant,

la communauté de communes sera amenée, dans le cadre de l'élaboration de son PLH, à mettre en place un dispositif d'observation, conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004 modifiant le contenu des PLH.

La communauté de communes de St-Aignan entretient de faibles relations avec l'observatoire de l'habitat de Blois qui ne répond pas à ses attentes.

Rmq : la mise en place des outils d'observation apparaît souvent très tardivement. La définition d'une politique locale de l'habitat se fonde alors sur une connaissance lacunaire du marché local. Or, il est nécessaire d'associer l'observation à l'évaluation.

3°) *Les organismes opérationnels : Hlm, SEM, EPF, EPA*

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Les relations entre l'agglomération orléanaise et les organismes Hlm sont essentiellement régies par l'octroi de subventions aux opérations qui répondent aux besoins déterminés d'une part par le PLH de l'agglomération et d'autre part par le respect du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

L'octroi des aides financières aux bailleurs sociaux se fait en fonction du type de financement des opérations dans le souci de favoriser une meilleure répartition du logement social dans l'agglomération conformément à l'objectif de mixité sociale.

Les aides de l'agglomération destinées à soutenir des opérations favorisant l'offre nouvelle de logements locatifs sociaux ont été reconnues d'intérêt communautaire par le conseil de communauté. Ces aides sont destinées aux bailleurs sociaux qui concentrent plus de 50% de leur patrimoine dans les quartiers prioritaires et de prévention tels qu'inscrits au contrat de ville. L'EPCI contribue par ailleurs au financement des surcharges foncières.

L'agglomération passe une convention avec le bailleur social qui détermine leurs engagements respectifs.

Rmq : les relations entre la communauté d'agglomération et les organismes Hlm ont été renforcées par la signature de la convention de délégation des aides à la pierre. Celle-ci permet à l'EPCI d'attribuer directement aux opérateurs sociaux les crédits de l'Etat nécessaires à la réalisation de leurs projets. L'établissement intercommunal dispose également à ce titre de la compétence pour agréer les opérations de logement social.

La communauté d'agglomération entretient des relations privilégiées avec l'Opac d'Orléans. Sur la période 2003-2008, la contribution de la communauté doit aider l'OPAC à couvrir une partie des déficits engendrés par les opérations indispensables à mener sur son patrimoine immobilier. Cet organisme étant soumis à un plan de redressement, l'agglomération a participé à la mise en place de la procédure CGCLS avec la ville, l'Etat, l'OPAC et la caisse de garantie du logement locatif social.

La communauté d'agglomération orléanaise n'est pas réservataire de logements sociaux. Elle ne siège donc pas au sein des commissions d'attribution des organismes Hlm. En revanche, les organismes sont associés à l'élaboration du programme local de l'habitat et aux travaux de la conférence intercommunale du logement.

La CAC

La CAC entretient des rapports étroits avec les organismes Hlm présents sur son territoire (OPAC 36, SA Hlm habitat 36, SEM 36) . Elle finance leurs opérations et le suivi social des locataires. Elle assure également les garanties d'emprunts.

En échange d'une aide spécifique au suivi des PLAI, la communauté d'agglomération dispose d'un droit de regard sur les attributions de logements aux familles en PLA. Elle est donc représentée au sein des commissions d'attribution de ces organismes Hlm. Ces relations auraient pu être plus étroites avec la création d'une CIL. Cependant, son utilité n'a pas convaincu les élus locaux.

Chartres Métropole

4 organismes Hlm se partagent le parc locatif social de Chartres Métropole (l'Ophlm, Chartres Habitat, l'OPAC 28, la SA Eure et Loir, l'immobilière Val de Loire). Quelques partenariats avec les bailleurs sociaux se sont développés, notamment à travers la commission « sécurisation de l'habitat » de la communauté d'agglomération. Cette collaboration vise à améliorer la sécurité des logements et à mettre en place des actions contre les dégradations et incivilités.

Par ailleurs, l'Ophlm de Chartres et l'office départemental ont participé, comme la communauté d'agglomération, au contrat de ville.

Les représentants des bailleurs sociaux interviennent en outre dans l'élaboration du PLH en participant à son comité de pilotage. Ils ont également assisté à l'élaboration du SCOT.

Ce partenariat reste toutefois limité ainsi la communauté d'agglomération de Chartres n'apporte pas d'aides à la construction de logements sociaux. Elle ne garantit pas les emprunts des organismes Hlm et ne leur apporte pas de terrains. En conséquence, elle n'a pas de rôle dans l'attribution des logements sociaux et ne siège pas aux commissions d'attribution des bailleurs Hlm.

Chartres Métropole travaille avec les SEM uniquement dans le domaine économique (création de zones d'activité économique). Elle estime que les partenariats dans le domaine de l'habitat se développeront au moment de la mise en œuvre du PLH.

Vendôme/St-Aignan

Les deux communautés de communes travaillent avec un office (l'OPAC du Loir et Cher) et deux SA (SA Hlm Loir et Cher logement et SA Hlm Jacques Gabriel).

Rmq : depuis 1996, la communauté de Vendôme a élargi sa compétence logement et cadre de vie à la « pré-attribution communautaire des logements locatifs sociaux" ». Selon la communauté, la mise en œuvre d'un système intercommunal de gestion de la demande de logements sociaux et leur pré-attribution permettent à l'EPCI de renforcer sa connaissance du parc social et d'en améliorer la gestion.

Ce système repose sur un partenariat entre la communauté de communes et les bailleurs sociaux. Ces derniers communiquent régulièrement leurs offres de logements vacants au service intercommunal du logement social. Ce service centralise toutes les demandes et les instruit. Il propose aux organismes Hlm des candidats remplissant les conditions d'accès au logement social et les commissions d'attribution des organismes concernés décident en dernier ressort.

Ce système partenarial d'attribution des logements locatifs sociaux permet à la communauté de Vendôme d'être un véritable acteur du fonctionnement de son parc social, en gardant un droit de regard sur les attributions.

Même si le service intercommunal du logement social collecte toutes les demandes et toutes les offres de logement qui lui sont communiquées par les organismes Hlm, ce système comporte cependant des limites. En effet, la loi impose aux organismes Hlm d'instruire **tous** les dossiers de candidature. De plus, les représentants de la communauté de commune qui ont le droit de siéger dans les commissions d'attribution n'y participent pas et la communauté n'est pas titulaire de droits de réservation.

II Les documents et leur articulation

La relation entre intercommunalité et politique de l'habitat est renforcée par la présence de documents combinant des objectifs en matière d'aménagement du territoire, de politique de la ville et d'urbanisme.

A Traitement intercommunal de l'habitat à travers les documents relatifs à l'aménagement du territoire

Le traitement local de la politique de l'habitat repose notamment sur les documents relatifs à l'aménagement du territoire.

1°) (DTA, SRADT) Contrat de plan

Pour la période 2000-2006, le IVème plan entre l'Etat et la Région Centre détermine trois grands axes de priorités : l'emploi, le développement durable et la solidarité. C'est à l'article 27-2 du contrat que des financements étatiques sont prévus pour le logement dans le cadre des objectifs de la politique de la ville.

Le contrat de plan intégrant les contrats de ville, dix sites ont été retenus par le CPER pour faire l'objet d'un tel contrat.

Le contrat de plan Etat-Région incite à un traitement intercommunal de l'habitat en finançant :

- l'action foncière en vue de favoriser la diversification de l'implantation de logements sociaux,
- les actions d'amélioration de la gestion urbaine de proximité incluses dans des conventions spécifiques,
- les opérations de construction-démolition,
- la contribution à l'évaluation dans les contrats territoriaux.

La Région s'est également engagée à faire un effort supplémentaire en faveur des personnes âgées ainsi qu'en faveur du logement locatif des jeunes dans les agglomérations faisant l'objet d'un contrat de ville.

2°) Charte et contrat de pays

Selon la loi d'orientation et de développement du territoire du 4 février 1995, la politique du logement se doit de concourir à la réalisation des objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

Le contrat de pays est la traduction opérationnelle du projet de territoire approuvé à travers la charte de pays par les acteurs locaux. Il repose sur un programme d'actions à mettre en œuvre sur le territoire touchant notamment aux domaines suivants : aménagement durable du territoire, insertion et cohésion sociale.

On observe deux types de contrat de pays : ceux qui identifient l'ensemble des opérations à conduire jusqu'à la fin du contrat avec indication des montages juridiques et financiers envisagés. Mais aussi les contrats cadres qui définissent seulement les catégories d'action éligibles, renvoyant les engagements plus précis à une programmation annuelle ou à une négociation par dossier.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire (sans objet)

La CAC

Les communes membres de la communauté d'agglomération sont intégrées dans un des six pays qui structurent le département de l'Indre : le pays castelroussin val de l'Indre. Ce pays, comme les autres, bénéficie d'une contractualisation avec la région Centre.

Une réflexion commune est mise en œuvre en matière de politique de l'habitat : la CAC et le Pays sont membres d'une commission de l'habitat au sein d'un même conseil de développement. En juin 2004, une charte de développement commune au pays et à la CAC a été signée. Ce partenariat présente toutefois quelques inconvénients dans la mesure où il amène parfois à la création de doublons entre les partenaires en matière de politique de l'habitat, parfois même à des contradictions. Ainsi le programme local de l'habitat de la CAC ne prend pas en compte le volet habitat des contrats de pays.

Chartres Métropole

Le pays chartrain qui regroupe une centaine de communes n'a pas de position très forte sur l'habitat.

Vendôme/St-Aignan

Les deux communautés de communes ont mis en place un contrat de pays. Celui de Vendôme a été signé le 2 juillet 1998.

3°) Projet et contrat d'agglomération

Les projets d'agglomération et les contrats d'agglomération doivent afficher des objectifs en matière d'habitat.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Le projet d'agglomération :

Dès l'adoption de son nouveau statut de communauté d'agglomération, l'EPCI a lancé la démarche du projet d'agglomération. Il a souhaité associer les communes au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer et de conduire ensemble un projet pour les habitants.

Le projet d'agglomération voté en décembre 2002 définit six politiques publiques orientant l'action de la communauté d'agglomération jusqu'en 2007 :

- l'environnement au quotidien,
- les infrastructures et déplacements,
- le développement économique,

- la cohésion sociale,
- l'aménagement de l'espace,
- le projet Loire-trame verte.

C'est à travers le 4^{ème} axe d'intervention dit « cohésion sociale » que le projet d'agglomération met en œuvre une politique de l'habitat multipartenariale visant à lutter contre l'exclusion par des actions tournées vers l'intégration par l'habitat ou par l'économique :

- le renouvellement urbain et la politique de la ville,
- l'habitat et le logement (développement de l'offre de logements locatifs sociaux, création de la maison de l'habitat, diversification de l'offre de logements),
- l'accueil des gens du voyage,
- l'insertion et l'emploi.

Dans la continuité des besoins exprimés dans le PLH, le contrat d'agglomération vise des objectifs sociaux (répondre à la diversité des besoins en logement des jeunes, des personnes âgées ou handicapées et des ménages modestes). Il vise par ailleurs des objectifs d'aménagement du territoire en favorisant l'émergence d'une offre de logements Hlm mieux répartie entre les communes et les quartiers de l'agglomération.

Le projet de développement urbain de l'agglomération repose sur le refus d'une croissance duale basée sur la ségrégation sociale, l'exclusion et la marginalisation des quartiers populaires. Cette orientation a été renforcée par la signature du contrat de ville le 4 juillet 2000 ainsi que par l'inscription du quartier d'Orléans la Source dans la procédure GPV.

Le contrat d'agglomération : le 2 décembre 1999 l'EPCI a signé avec la région Centre un contrat d'agglomération, programme d'action issu de la charte d'agglomération qui elle-même élaborée à partir du schéma directeur de 1994. Ce contrat qui s'est achevé en décembre 2003 comprenait 61 opérations regroupées autour de 6 objectifs :

- mise en œuvre du plan de déplacement urbain ;
- politique urbaine : PLH, sport, culture ;
- politique économique ;
- aménagement de l'espace ;
- protection de l'environnement ;
- politique foncière (économie, solidarité, tourisme et agriculture).

A travers sa mise en œuvre, le contrat d'agglomération prend en compte les besoins en logement et participe à y répondre à travers des actions déterminées à partir du programme local de l'habitat. La mise en œuvre des politiques urbaines dans le cadre du contrat d'agglomération s'effectue autour notamment de la politique de la ville et de la solidarité urbaine.

La mise en œuvre du contrat s'est effectuée sur 4 ans avec notamment la participation financière de la région pour la construction de logements sociaux. A ce titre, on peut constater un net décalage dans le taux de consommation de la subvention régionale entre les opérations sous maîtrise d'ouvrage communale (85,61%) et celles sous maîtrise d'ouvrage communautaire (57,75%).

La CAC

Le contrat d'agglomération castelroussin, mis en place pour la période 1999-2005 a été élaboré en reprenant les orientations du schéma directeur en matière d'habitat avec pour

objectif l'amélioration de la qualité de vie des habitants et la définition d'une politique de l'habitat maîtrisé. A ce titre, la mise en place des politiques urbaines constitue un enjeu prioritaire. Ce contrat met également l'accent sur la poursuite des actions en faveur des quartiers en difficulté dans le cadre de la politique de la ville. Un objectif repris par le contrat de ville de Châteauroux-Déols.

Le nouveau contrat qui doit être établi au cours de l'année 2005 est porté par de nouveaux objectifs adaptés aux évolutions sociales, démographiques, économiques mais aussi aux politiques des communes membres de l'EPCI castelroussin. L'accent a été mis sur le développement économique et l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Les différentes actions ont pour objectif de maintenir l'équilibre démographique et de favoriser la mixité sociale.

La CAC finance le contrat d'agglomération à hauteur de 40%. Le reste est pris en charge par la Région (environ 40%) et le conseil général qui contribue faiblement dans le domaine du logement.

Le PLH et le programme national de rénovation urbaine sont les principaux outils de mise en œuvre des objectifs du contrat d'agglomération castelroussin. Il semble toutefois que l'intercommunalité ne recueille pas toujours le soutien des élus des communes rurales en ce domaine.

Chartres Métropole

La politique de Chartres Métropole en matière de logement s'est principalement concentrée sur la mise en œuvre du contrat d'agglomération et du contrat de ville. Le contrat d'agglomération a été conclu en 1999. Signé entre l'ancien district de Chartres et la Région Centre, il débute en précisant qu'il a été élaboré à partir de la synthèse d'un certain nombre de documents d'études dont le schéma directeur de l'agglomération chartraine et son programme local de l'habitat. Le schéma directeur a servi de base à l'élaboration de la charte d'agglomération, comme le précise le règlement d'application des contrats d'agglomération adopté par le conseil régional qui dispose que « lorsque l'agglomération dispose d'un schéma directeur postérieur au 1^{er} janvier 1994 il n'est pas nécessaire que l'agglomération s'engage dans des études prospectives ».

L'objectif principal du contrat d'agglomération est de définir une politique de l'habitat maîtrisée répondant à la pression démographique et aux besoins insuffisamment satisfaits. Différents enjeux sont ainsi déclinés:

- répondre à la pression démographique,
- rééquilibrer les structures démographiques,
- poursuivre l'effort de réhabilitation des quartiers d'habitat social.

Par ailleurs, le contrat d'agglomération définit une politique de l'habitat qui doit répondre aux objectifs prioritaires mis en évidence par les études sur le programme local de l'habitat.

Il prévoit aussi que la création de logements locatifs sociaux doit s'accompagner d'une gestion des attributions précisée par la mise en place d'une conférence intercommunale du logement.

Malgré ces objectifs, il est à noter que la communauté d'agglomération n'intervient réellement que sur des réhabilitations. Ces objectifs de réhabilitation sont d'ailleurs repris dans le contrat de ville et complétés par une action en matière d'aménagement extérieur.

Ce contrat d'agglomération est en cours de révision et sera réalisé en cohérence avec le SCOT; tout comme la charte d'agglomération qui a été révisée récemment, afin d'éviter tout problème de dysfonctionnement.

Vendôme/St-Aignan

Les deux communautés de communes n'ont pas élaboré de contrat d'agglomération mais participent à la politique régionale « cœurs de village ». La région Centre y affirme son soutien à l'aménagement du territoire en zone rurale en revitalisant les centres-bourgs grâce aux logements locatifs sociaux. Le conseil régional finance des opérations dans 242 communes de la région. On retrouve parmi ces collectivités 10 communes de la communauté de communes de Vendôme et deux de la communauté de St-Aignan.

Le dispositif d'aménagement du territoire « cœur de village » est destiné aux communes de moins de 7000 habitants et vise à revitaliser des bourgs ruraux. Cette politique contient une obligation, à savoir la création ou la réhabilitation de logements locatifs sociaux, par la rénovation de bâtiments vacants ou inconfortables et par la construction neuve tout en mettant en valeur l'environnement et en embellissant le cadre de vie.

Les priorités de cette politique portent sur :

- les études préalables d'aménagement ou d'audits pour avoir une vision globale d'aménagement et éviter l'incohérence d'opérations effectuées au coup par coup ; les études de faisabilité, d'OPAH, de programmes sociaux thématiques, de programmes d'intérêt général...
- les opérations en centre-bourgs qui concernent les logements (acquisitions-améliorations, acquisitions-viabilisations, logements conventionnés financés par l'Anah) et les espaces publics aux abords des logements et des équipements.
- Les opérations privilégiées sont les opérations mixtes (logement + service) qui s'inscrivent dans une démarche de développement durable et découlent de la mise en œuvre d'un PLH.

Dans ce cadre, la communauté de Vendôme acquiert, viabilise des terrains et les met à la disposition des organismes sociaux. Elle bénéficie pour ce faire des subventions de la région Centre. Dans tous les cas, le maître d'ouvrage doit s'engager à respecter une charte de qualité paysagère et architecturale adoptée par la commission régionale du conseil régional.

B Traitement de l'habitat et de l'intercommunalité par les documents relatifs à la politique de la ville

Conscients de la nécessité d'un développement harmonieux de la ville, en y intégrant toutes ses composantes, les pouvoirs publics marquent leur volonté de traiter le quartier non seulement pour lui-même, mais également en tant que partie intégrante de la ville.

Dés 1994, la mise en œuvre de la politique de la ville se fait à travers des **contrats de ville** qui ont pour but d'accroître l'efficacité des interventions publiques en instituant un cadre unique reposant sur une démarche de projet global. La mise en place des **grands projets de ville** élargit l'intervention territoriale des contrats de ville au niveau de l'agglomération.

La politique de la ville est conçue comme un remède aux phénomènes de ségrégation urbaine et d'excursions sociales. A ce titre, elle a nécessairement des incidences sur la politique de l'habitat.

Elle intervient à différentes échelles territoriales : au niveau des villes et des agglomérations à travers les contrats de ville et d'agglomération, au niveau du quartier avec les grands projets de ville et les zones urbaines sensibles.

Une des clefs de la réussite de la politique de la ville doit être de prendre appui sur le reste de l'agglomération pour traiter les quartiers en difficulté. C'est ce que traduit le législateur lorsqu'il prévoit que le programme d'action dans les ZUS doit tenir compte du PLH s'il existe (loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003).

1°) Contrat de ville

La politique de la ville se positionne de manière résolument transversale afin de lutter contre les phénomènes de relégation à l'œuvre dans certains quartiers. Le principal outil se présente sous la forme d'un contrat de ville.

Le contrat de ville est l'acte par lequel les collectivités territoriales et les organismes signataires s'engagent avec l'Etat à mettre en œuvre un programme de développement social urbain, permettant dans le cadre d'une action cohérente au niveau de l'agglomération, le traitement prioritaire des quartiers particulièrement exposés aux processus d'exclusion.

Au-delà des connexions entre les différents dispositifs relatifs à l'habitat, le législateur organise aussi les relations avec les politiques périphériques. C'est ainsi que les contrats de ville doivent intégrer dans leur volet logement les dispositions du PLH. Le PLH permet d'accroître l'efficacité des contrats de ville dont le volet logement repose sur l'évaluation des besoins établie par le programme.

Pour cela, il est nécessaire que tous les partenaires du PLH soient informés régulièrement de l'état d'avancement des travaux à travers l'organisation de réunions annuelles entre les communes participant au PLH et les partenaires du contrat de ville pour assurer la cohérence nécessaire entre les deux dispositifs.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Dès le préambule du contrat de ville de l'agglomération orléanaise 2000-2006, ses signataires ont posé la problématique des quartiers de relégation dans une dimension résolument intercommunale traduisant ainsi la nécessaire solidarité qui doit s'exercer au sein d'une grande agglomération. Cette dimension intercommunale est marquée par le fait que le contrat de ville a été signé par l'EPCI, représentant l'ensemble des communes concernées, et ce contrairement au contrat de ville 1994-1999 pour lequel seules les communes avaient été signataires.

Les quartiers relevant de la politique de la ville se présentent pour la plupart sous la forme d'ensembles constitués pour l'essentiel de logements sociaux. Ce qui va à l'encontre d'une répartition équilibrée de l'habitat sur le territoire communautaire. C'est donc en toute légitimité que l'EPCI intervient en matière de politique de la ville puisqu'il est compétent de plein droit en matière d'équilibre social de l'habitat.

Cependant, les services techniques (voirie, espaces verts, assainissement), administratifs (service scolaire, social, santé, culture) de la communauté d'agglomération intègrent difficilement la logique de la politique de la ville de l'agglomération. Le service politique de la ville n'a pas en effet de position hiérarchique dominante pour coordonner leurs actions dans les quartiers en difficulté. Cependant, la gestion urbaine de proximité a déjà été intégrée en matière de gestion des déplacements afin que les quartiers en ZUS bénéficient d'un traitement approprié en terme de réseau de transport.

Les objectifs du contrat de ville s'articulent étroitement avec ceux du programme local de l'habitat en matière de renouvellement urbain. Le contrat de ville a ainsi noté une trop faible production de logements sociaux, très inférieure aux objectifs du programme local de l'habitat. C'est pourquoi il a pour objectif prioritaire de développer et d'assurer un meilleur équilibre de l'offre de logements sociaux dans l'agglomération orléanaise. Le lancement de 50 projets de taille et d'importance diverses dans l'agglomération orléanaise est ainsi perçu comme un objectif mobilisateur.

Ceci suppose la construction de très nombreux logements en 7 ans et la mise en œuvre d'un véritable programme de logements locatifs sociaux déclinés sur l'ensemble des communes membres. Dans le cadre de cette programmation, les 3 500 logements sociaux prévus au PLH constituent un objectif minimal. L'engagement des communes à participer à la réalisation de ces projets ne les exonère pas en effet de leurs obligations en cas de non respect du quota de logements sociaux (art 55 SRU) sur leur territoire.

Le contrat de ville intègre les orientations de la communauté d'agglomération en matière d'aménagement urbain, notamment dans le domaine du logement et de la restructuration des quartiers.

Il s'agit de rééquilibrer au niveau de l'agglomération l'offre locative sociale dans sa localisation, sa forme (en mettant l'accent sur les opérations d'acquisition amélioration) et sa nature (recherche de complémentarités offre publique et offre privée). La communauté et les communes déterminent leurs engagements financiers annuels sur la base d'un programme d'actions.

Afin de stimuler l'offre de logements sociaux dans le parc privé, le contrat de ville prévoit le lancement d'une OPAH et d'un PST dont les conventions s'inscrivent dans le cadre de la convention-cadre du contrat de ville.

Par ailleurs, le contrat de ville favorise la transparence de règles d'attribution des logements sociaux et une plus grande solidarité entre les communes. Il prend également en compte la nécessité de mettre en place des solutions adaptées pour les personnes et familles en difficulté.

Cet objectif suppose une cohérence entre le contrat de ville et les dispositifs déjà existants : PDALPD, FSL, PLH, CIL.

Selon le contrat de ville, les opérations prévues s'appuieront sur la politique foncière d'agglomération et sur la mise en œuvre d'une gestion solidaire du peuplement à travers une conférence intercommunale du logement. « Le contrat de ville pourra se référer et travailler en lien étroit avec la conférence » qui permettra notamment de suivre et d'évaluer le programme de construction de logements sociaux sur les communes de l'agglomération. Pour cela, le conseil général et la structure intercommunale seront associés à la conférence intercommunale du logement.

Dans le Loiret l'articulation du PDALPD avec les contrats de ville et le contrat départemental pour la ville est prescrite au motif que certaines actions conduites au titre de ces contrats peuvent participer à la poursuite des objectifs du plan départemental.

La CAC

Le contrat de ville de la CAC est l'outil de programmation et de coordination de la politique de la ville sur le territoire des deux communes signataires. Conclu pour la période 2000-2006, il réunit de nombreux autres partenaires : l'Etat, la CAC, le conseil régional, le conseil général, les bailleurs sociaux, la CAF et la CDC.

Le contrat de ville a permis un changement d'échelle dans la politique de la ville. Il a par principe vocation à soutenir les actions en faveur du développement des quartiers sensibles mais envisage aussi des actions à l'échelle communale, voire à l'échelle de l'agglomération dans le cadre d'une stratégie globale de restructuration des sites.

Le rôle du contrat de ville a également évolué. Ce document est devenu un outil d'accompagnement social des actions menées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. Il permet de renforcer l'efficacité du PNRU dont la convention a été signée le 18 octobre 2004. Mais alors que le PNRU prévoit des reconstructions, des démolitions, des aménagements, le contrat de ville de l'agglomération castelroussine permet de poursuivre un travail de proximité pour accompagner les citoyens dans la compréhension des aménagements qui vont bouleverser leur cadre de vie.

Les actions sont donc complémentaires entre la CAC qui agit sur le bâti et le contrat de ville sur l'accompagnement social. Comme en témoigne la reprise de ses objectifs dans le diagnostic du programme local de l'habitat.

Chartres Métropole

Chartres Métropole est doté d'un contrat de ville dont les objectifs ont été repris dans le diagnostic du futur PLH. Ce contrat fait partie intégrante du contrat de plan conclu entre l'Etat et la région Centre dont il constitue pour le territoire de l'agglomération, le volet de lutte contre les processus de discrimination et de ségrégation urbaine et sociale. Ce contrat a été signé pour la période 2000-2006 par l'Etat, le conseil régional du Centre, le conseil général de l'Eure et Loir, la communauté d'agglomération, la CAF et les offices d'Hlm.

Ces signataires ont constaté que la lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale engagée dans le premier contrat de ville devait être renforcée. C'est pourquoi le contrat de ville 2000-2006 engage de nouvelles actions de réhabilitation et étend les actions d'accompagnement en les intégrant dans une gestion urbaine de proximité à l'échelle des quartiers.

Il prévoit également la mise en place d'une politique d'attribution, de peuplement et de mixité en fixant des objectifs quartier par quartier en lien avec la création des conférences intercommunales du logement.

Si la communauté d'agglomération définit les actions à mener, elle établit ensuite avec les communes concernées par les quartiers prioritaires un programme annuel d'intervention. Ainsi malgré l'existence d'un contrat d'agglomération et d'un contrat de ville signés par la communauté d'agglomération, une part importante des objectifs et actions contenus dans ces documents sont laissés à la charge des communes.

Toutefois, la communauté d'agglomération s'est engagée pour un montant d'au moins 213 400 euros par an pour les mesures d'accompagnement social, et de près de 2,3 millions sur cinq ans pour les investissements.

Vendôme / St-Aignan

Ces deux communautés de communes n'ont pas de contrat de ville mais Vendôme bénéficie d'une intervention régionale qui se traduit par une contractualisation sur 4 ans d'un programme d'actions portant sur la :

- valorisation de l'espace urbain,
- amélioration des capacités d'accueil des populations,
- politique du logement,
- politique foncière,
- amélioration de la qualité de vie.

En complément des politiques qu'elle a engagées dès 1995 avec la mise en place des contrats de pays, la région Centre a en effet décidé de soutenir au travers d'une nouvelle politique urbaine, les villes moyennes dont les fonctions de services et de pôle d'emploi sont essentielles pour la vitalité du territoire qu'elles irriguent. Il s'agit d'aider les villes-pôle à faire face aux charges qu'elles supportent au bénéfice d'un territoire plus vaste que les limites communales.

Dans le cadre du contrat ville-moyenne pôle de centralité, des actions portant sur le logement social (construction, réhabilitation) et sur l'accession à la propriété peuvent ainsi être financées par la Région.

2°) Grand projet de ville et convention de mise en œuvre

Le GPV est un projet global de développement social et urbain dont la finalité est la réinsertion des quartiers en difficulté dans l'agglomération. Il a pour objectif de lutter contre l'exclusion spatiale en recomposant un tissu urbain diversifié et en répondant aux nécessités d'une réelle mixité sociale. Le GPV s'intègre dans le contrat de ville et vient le compléter et le renforcer pour développer des actions sur des quartiers considérés comme prioritaires.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Le quartier d'Orléans la Source a été retenu le 2 août 2000 au titre des grands projets de ville. Ce GPV constitue la convention territoriale du contrat de ville de l'agglomération orléanaise pour ce quartier. Il est à ce titre signé par les partenaires concernés par le contrat de ville.

La convention signée le 13 décembre 2004 avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine a pour objet de définir les engagements réciproques des partenaires du GPV d'Orléans la Source. Cette convention pluriannuelle fixe le contenu de ce projet d'envergure, le calendrier des opérations et les participations financières de l'Etat, du conseil régional, du conseil général, de la communauté d'agglomération, de la CDC, des maîtres d'ouvrage concernés et de la ville d'Orléans.

Le diagnostic du GPV de la Source laissant apparaître une organisation spatiale fondée sur un zonage strict, il s'agit donc de rompre avec un usage monofonctionnel du secteur d'habitat social collectif en diversifiant le statut de l'habitat, sa configuration et en implantant des activités économiques et des équipements publics.

Le GPV a pour cela programmé la démolition de 327 logements sociaux. Les opérations de relogement qui en résultent devront donner lieu à la mise en œuvre d'une MOUS relogement qui pourra s'appuyer sur le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. A travers les outils du plan départemental pourront être traitées les difficultés existantes et mises en œuvre les mesures d'accompagnement social individuel qui apparaîtraient nécessaires à l'insertion des familles dans leur nouveau logement.

Les orientations du GPV devront également être prise en compte par la conférence intercommunale du logement qui a vocation à définir une politique globale et cohérente d'attribution des logements au niveau de l'agglomération.

Le projet s'inscrit dans une logique intercommunale à l'échelle de l'agglomération. La reconstitution du patrimoine de logements sociaux du GPV d'Orléans la Source est ainsi programmée sur l'ensemble de l'agglomération orléanaise. Les reconstructions hors site

permettront notamment de libérer des emprises foncières sur site et d'introduire dans le périmètre une réelle mixité sociale.

Dans un souci de cohérence du projet urbain et notamment de renforcement des liaisons entre le périmètre classé en zone urbaine sensible et le secteur environnant, le périmètre défini par les différents partenaires du GPV excède celui de la ZUS.

Le GPV de la Source a permis de poursuivre la définition du projet de PLH et de déterminer ses financements. Le nouveau PLH de l'agglomération orléanaise soutiendra notamment un important programme de logements sociaux grâce à de nombreuses petites opérations diversifiées sur l'ensemble de son territoire.

Le projet présenté est également cohérent avec les procédures contractualisées tels que le contrat d'agglomération et la convention territoriale signée en mars 2002. Il s'inscrit par ailleurs en cohérence avec les documents de planification (POS/PLU, SCOT...) pour lesquels des procédures de modification ou de révision simplifiée sont envisagées.

La CAC (sans objet)
Chartres Métropole
Vendôme/ St-Aignan

3°) Programme de rénovation urbaine dans les ZUS (et façon dont il prend en compte le PLH)

La réduction des inégalités sociales et économiques qui pèsent sur les habitants des zones urbaines sensibles est un enjeu majeur de la cohésion sociale au même titre que la rénovation urbaine. Le PNRU est un outil qui est consacré au redéploiement des ZUS.

Il offre un cadre aux actions menées en vue du développement urbain de sites difficiles afin de réduire les inégalités sociales et urbaines et les déséquilibres entre les territoires. Il permet ainsi de financer les opérations d'aménagement urbain, de réhabilitation, de résidentialisation, de démolition et de rénovation d'équipements.

Afin d'être éligible aux financements de l'agence nationale de rénovation urbaine, la démolition de logements sociaux devra être l'occasion de reconstituer une offre moins concentrée grâce à une meilleure répartition des logements à l'échelle communautaire. C'est pourquoi, sauf lorsque les PLH le justifient explicitement, les projets ne doivent pas conduire à une diminution de l'offre de logements sociaux sur le territoire concerné. L'équilibre entre constructions et démolitions de logements sociaux doit favoriser la reconstruction d'une offre équivalente, mais de meilleure qualité.

Ces orientations concernant la rénovation urbaine ne s'entendent que dans le cadre plus global de l'ensemble des actions de la politique de la ville, qu'il s'agisse du développement économique, de l'emploi, de l'éducation ou de la prévention de la délinquance.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a renforcé la légitimité des communautés d'agglomération. Si les communes restent à l'initiative de la candidature auprès de l'Anru, l'agglomération se veut le garant de la solidarité intercommunale.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Les 3 sites retenus au titre du programme de rénovation urbaine sur l'agglomération orléanaise (les Salmoneries, l'Argonne, la Source) doivent être profondément transformés. Sur chacun de ces sites, des opérations de renouvellement urbain ont été ou seront menées.

Dans le cadre du nouveau contrat de ville de l'agglomération orléanaise, le quartier de la Source a été retenu par l'Etat au titre du GPV. L'Argonne et les Salmoneries font eux l'objet d'une convention territoriale dans le cadre de l'Anru signée le 13 décembre 2004.

La CAC

La ville de Châteauroux a été l'un des premiers sites à bénéficier du programme national de rénovation urbaine mis en place par la loi Borloo du 1^{er} août 2003.

Une convention a été signée entre l'Anru, la CDC, la ville de Châteauroux, le conseil général de l'Indre et la CAC. L'objet de la convention est la restructuration de 4 secteurs d'habitat social de Châteauroux dont deux sont classés en ZUS. La commune souffrant d'une concentration du logement locatif social sur certaines parties de son territoire, le premier objectif de ce programme est le rééquilibrage de ce type d'habitat par des démolitions, essentiellement du logement collectif en mauvais état, afin de reconstruire des logements individuels.

Cela représente une masse de travaux de 85,8 millions d'euros. Les principaux financeurs sont la région, le département, la commune ainsi que la CDC. L'Anru centralisant les fonds de l'Etat et du 1% logement contribue à hauteur de 12 millions d'euros. Le reste du financement est répartie entre la CAC, la foncière logement, le FEDER, la CAF et les fonds propres des bailleurs sociaux.

Chartres Métropole

On dénombre 4 quartiers classés en ZUS sur le territoire de la communauté d'agglomération chartraine répartis sur les trois communes qui ont le plus fort taux de logements sociaux dans la communauté.

Il existe des enjeux forts de renouvellement urbain sur les communes centres de l'agglomération chartraine. Deux communes sont concernées : Chartres et Lucé.

Le diagnostic du PLH pose la réussite du renouvellement urbain comme enjeu quantitatif majeur et croissant. C'est aussi l'occasion de reformater des quartiers et l'opportunité de poser la problématique du logement social sur l'ensemble de l'agglomération, à travers notamment la question du relogement.

Cependant, nombre de questions sont encore sans réponse comme la localisation des reconstructions ou les produits à construire.

Le dossier d'ORU a été présenté par la ville de Chartres à l'Anru. La commune envisage notamment la démolition de plus de 20% de son parc locatif social. La négociation porte sur le redéploiement des logements et sur les objectifs du plan de cohésion sociale à atteindre. Le dossier présenté par Chartres permet en effet de reconstruire les logements démolis mais ne tient pas compte du supplément de logements sociaux qui est prévu par le plan de cohésion sociale du 18 janvier 2005.

Vendôme/ St-Aignan

Il n'existe pas de convention avec l'Anru sur ces deux territoires. Toutefois, à Vendôme une zone urbaine sensible couvre un secteur de 1000 logements environ.

C Documents relatifs à l'habitat

La mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs relevant de la politique de l'habitat se fait le plus souvent dans le cadre de relations bilatérales. Il n'existe pas de cadre juridique permettant de saisir l'ensemble des rapports entretenus par tous ces documents.

Certaines mesures prévues par le législateur tendent cependant à instaurer une articulation au plan spatial. C'est notamment le cas de la dimension intercommunale qui a été introduite dans les outils de mise en œuvre de la politique de l'habitat comme les conférences du logement et les PLH.

1°) Le programme local de l'habitat

Il vise à assurer entre les communes et les quartiers d'une même agglomération une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Jusqu'à la loi du 13 août 2004, le PLH était établi par un établissement public de coopération intercommunale pour tout ou partie d'une agglomération ou à défaut par une commune en cas de carence de l'EPCI. Désormais, sa création relève de la compétence exclusive des groupements intercommunaux.

a) Mutualisation des objectifs de rattrapage pour les communes déficitaires (si oui, écart par rapport aux objectifs légaux)

Dans les intercommunalités concernées par l'article 55 de la loi SRU, les PLH définissent les objectifs de rattrapage mais ne vont pas jusqu'à les localiser par commune. Les EPCI programment les efforts de rattrapage à l'échelle de secteurs suffisamment vastes pour ne pas provoquer de tensions avec les élus communaux. Ils n'ont pas en effet les moyens d'imposer la réalisation des logements manquants aux communes récalcitrantes.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Le programme local de l'habitat de l'agglomération orlénaise a été approuvé en 1997 pour une durée de 5 ans. Il énonçait trois objectifs principaux en matière d'habitat :

- résoudre la crise de la mobilité résidentielle en soutenant la construction dans le parc public et privé ;
- répondre à la diversité de la demande des habitants ;
- définir une politique de solidarité entre les communes et les quartiers afin de répartir de façon équilibrée le parc locatif social.

Cependant, les objectifs en matière de construction n'ont pas été atteints. Au terme de son échéance en 2002, l'agglomération a donc décidé d'engager la révision du PLH, prorogeant son existence jusqu'à l'adoption d'un nouveau document dans le but de conserver un cadre de référence dans le domaine de l'habitat.

La révision du PLH a permis de déterminer de nouveaux objectifs :

- relancer la construction de logements neufs dans l'agglomération ;
- développer une offre de logements répondant mieux aux attentes des ménages ordinaires ;
- rendre possible l'accession des classes moyennes dans l'agglomération ;
- répondre à la demande de populations à besoins spécifiques.

Diverses actions sont envisagées par la révision du PLH pour :

- développer l'offre locative ;

- accroître l'offre foncière ;
- augmenter les droits à construire dans les secteurs structurants de l'agglomération ;
- produire un minimum de 20% de logements sociaux dans les opérations réalisées dans les communes déficitaires,
- vendre des logements Hlm...

La révision du PLH permettra également sa mise en conformité avec les nouvelles exigences de la loi LRL du 13 août 2004 dans le cadre de la délégation des aides à la pierre. Cette délégation contribue pour sa part à la réalisation des objectifs du PLH.

Au regard de l'article 55 de la loi SRU (L.302-5 CCH), le PLH doit préciser les objectifs relatifs au volume et à la répartition géographique des logements sociaux à réaliser pour combler les déficits communaux. Les élus ont décidé de ne pas désigner dans le prochain PLH les communes déficitaires ni le nombre de logements à construire pour atteindre les 20%. La communauté d'agglomération a donc notifié les objectifs de rattrapage non par commune mais par secteur. On compte ainsi 5 secteurs sur la communauté d'agglomération orléanaise.

Dés lors, la contribution versée par les communes déficitaires (art L.302-7 CCH) ne sert pas spécialement à financer les constructions sur leur territoire. Elle est au contraire utilisée indifféremment par l'agglomération sur l'ensemble du territoire communautaire pour financer entre autres des acquisitions foncières et immobilières.

Selon la communauté d'agglomération si certaines communes n'ont pas respecté leurs engagements triennaux c'est en raison du prix excessif des terrains et de l'inexistence d'une politique foncière à l'échelle de l'agglomération. Ce qui explique que la répartition entre constructions neuves et acquisition-amélioration soit à peu près identique. De plus, les difficultés rencontrées dans la réalisation des logements sociaux dans certaines communes sont liées en partie à l'image du logement social chez les élus et la population.

La CAC

L'article 55 de la loi SRU concerne toutes les communes de plus de 3 500 habitants incluses dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Au sein de la communauté d'agglomération castelroussine, seules trois communes disposent de plus de 3 500 habitants et une seule est déficitaire. Néanmoins celle-ci n'est pas concernée par le dispositif en raison de la baisse démographique qu'a connu l'agglomération et de la présence d'un PLH approuvé. Cette commune (le Poinçonnet) participe pourtant à l'effort de construction sociale. Elle est selon la communauté d'agglomération castelroussine l'une des collectivités qui appliquerait le mieux les dispositions du programme local de l'habitat.

Si l'obligation de réalisation de logements sociaux ne concerne pas le territoire communautaire, la CAC élabore néanmoins une politique de l'habitat ambitieuse à travers son programme local de l'habitat.

Dans le champ de ses compétences obligatoires et notamment l'équilibre social de l'habitat, la CAC s'est dotée d'un PLH qui a été approuvé le 1^{er} mars 2002 pour une durée de 6 ans et qui couvre 6 communes. Celui-ci détermine des objectifs quantitatifs et qualitatifs :

- offrir une réponse aux besoins de l'ensemble de la population, une répartition géographique équilibrée et diversifiée de l'offre de logement entre la ville de Châteauroux et les communes périphériques,

- favoriser la qualité des opérations pour répondre aux objectifs de développement durable,
- poursuivre la politique de renouvellement urbain sur Châteauroux afin de dédensifier certains quartiers et requalifier le parc existant,
- développer l'accès à la propriété en incitant les communes à produire des lotissements communaux.

Nonobstant la volonté de diminuer le poids du parc locatif social (de 29,4 en 1999 à 28,6% en 2008) sur l'ensemble des résidences principales, les élus souhaitent que ce parc social soit le plus diversifié possible. Ainsi, compte tenu de la configuration du territoire et des besoins, les élus de la communauté d'agglomération souhaitent avant tout inscrire leur démarche dans une approche qualitative.

Ainsi chaque programme présenté à la CAC est apprécié en fonction de cette démarche qualité. Le montant des aides accordé par la communauté d'agglomération correspond à l'adéquation du projet avec les objectifs du programme local de l'habitat.

Le PLH en cours jusqu'en 2008 demande à être réactualisé.

Tout d'abord, pour tenir compte de l'évolution du contexte local comme l'intégration de nouvelles communes dont le parc de logements présente des spécificités ou la participation de Châteauroux au programme national de rénovation urbaine qui a introduit une nouvelle donne en matière de démolition-reconstruction.

Par ailleurs, la CAC souhaite également réagir à l'évolution législative. La loi LRL du 13 août 2004 offre la possibilité aux communautés d'agglomération de se voir déléguer les aides à la pierre, sous réserve d'un PLH conforme aux nouvelles dispositions législatives (contenu, durée...). La CAC a donc entrepris la révision de ce dernier dans l'hypothèse d'une prise de délégation des aides à la pierre qui doit permettre de mieux atteindre les objectifs du PLH grâce à la négociation qu'elle impose entre les organismes Hlm et la CAC.

S'agissant du suivi du PLH, la communauté d'agglomération a mis en place un comité de pilotage composé des représentants de chaque partenaire financier (CAC, Etat, Conseil régional, conseil général). Le PLH se présente comme l'outil de référence de l'EPCI et son élaboration a permis aux élus locaux de prendre conscience de l'ampleur des besoins, en particulier dans le parc social.

Chartres Métropole

Le PLH de la communauté d'agglomération chartraine est en cours d'actualisation et sera adopté sans doute avant la fin 2005. Ce nouveau programme poursuit plusieurs objectifs :

- mise en perspective de tous les segments du marché en assurant la cohérence de la dimension habitat avec les autres politiques sectorielles du projet de territoire telles que décrites dans le SCOT ;
- intégration du plan de cohésion sociale et des exigences du PLH « nouvelle génération » liées à la délégation des aides à la pierre.

Deux communes membres de la communauté d'agglomération de Chartres sont concernées par l'article 55 de la loi SRU (Lèves et Luisant). Elles possèdent respectivement 11% et 16% de logements sociaux. Ces communes déficitaires n'ont pas encore mis en place un plan de rattrapage triennal car elles attendent la révision du PLH. Le rythme de production de logements sociaux a donc été irrégulier et globalement peu soutenu.

Il en va de même pour la répartition géographique des objectifs qui relèvera du programme local de l'habitat. En raison de la non application du PLH de 1997, la communauté n'a donc apporté aucun soutien aux communes déficitaires.

Il n'y a pas de mutualisation de l'obligation de 20% de logements sociaux. Chaque commune doit atteindre seule ce seuil afin d'éviter une fausse solidarité qui consisterait à concentrer les logements sociaux sur certaines communes. Mais l'EPCI n'offre alors aucun avantage aux communes déficitaires.

Vendôme/St-Aignan

La communauté de communes de Vendôme est en phase d'élaboration de son second programme local de l'habitat. Le précédent s'étant terminé en 2004. L'accent sera mis sur la rénovation du parc ancien à partir d'une réflexion portant sur la requalification urbaine hors ZUS. Le nouveau PLH devrait également identifier les communes nominativement afin de territorialiser les objectifs. Chaque commune devra respecter le programme et intégrer ses priorités dans ses documents de planification.

La communauté de St-Aignan réfléchit à l'élaboration d'un nouveau PLH en vue d'obtenir la délégation des aides à la pierre. Le précédent s'étant achevé en 1997 sans évaluation.

d) Fixation d'objectifs précis et localisés par commune

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Dans le cadre de la délégation des aides à la pierre signée par la communauté d'agglomération en 2005 l'objectif localisé de rattrapage des communes déficitaires en logements sociaux est une obligation. Les communes de l'agglomération orléanaise concernées sont :

- la Chapelle Saint-Mesmin,
- Chécy,
- Ingré,
- Olivet,
- Saint-denis-en-Val,
- Saint-Denis-en-Val,
- Saint-Jean-le-Blanc
- Saint-Pryvé-Saint-Mesmin.

Par ailleurs, le programme d'actions du PLH doit depuis la loi LRL comprendre par secteur géographique la description des opérations de rénovation urbaine envisagées, notamment les opérations de démolition-reconstruction, en précisant les modalités de reconstitution de l'offre de logement social affectée par ces opérations. Toutefois, ces dernières ne peuvent pas être comptabilisées dans le plan de rattrapage au titre du 20%.

La CAC

Le programme local de l'habitat n'identifie pas les communes nominativement. Il n'existe pas non plus de contractualisation avec les organismes Hlm sur les terrains où il faut construire. Pour tenir les objectifs du programme local de l'habitat, la CAC s'en tient aux opportunités des organismes Hlm. C'est de la même façon que s'effectue la répartition entre constructions neuves et opérations d'acquisitions-amélioration. Sur Châteauroux, la SA d'Hlm achète ainsi de nombreux logements en mauvais état afin de les rénover et de les proposer en locatifs.

Chartres Métropole

Les besoins et les objectifs en matière de logements sociaux imposés par l'article 55 SRU pour chaque commune membre de l'agglomération doivent être repris par le PLH élaboré par l'EPCI en collaboration avec les communes membres. Pourtant, aucun objectif précis de rattrapage n'a été fixé par les communes déficitaires.

Au vu de ses réserves foncières la commune de Lèves pourrait atteindre le taux de 20% imposé par le législateur. En revanche, cela sera plus difficile pour Luisant qui a moins de disponibilités foncières. Une densification du bâti et des études pour utiliser les friches et les dents creuses seront donc nécessaires. La perception par les élus locaux d'une raréfaction voire d'une absence de foncier disponible pose problème. En effet, selon les communes les friches et les dents creuses auraient été consommées dans les dernières années et trop de contraintes réglementaires (zones inondables, espaces protégés...) empêchent l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

Cependant, selon la DDE il existe de grosses potentialités concernant le foncier au sein de l'agglomération. Près de 890 hectares sont mobilisables, soit environ 15% de la superficie de l'agglomération sur le long terme pour l'essentiel. Ce qui permettrait d'accueillir 7 500 logements, soit près de 20 années de réserves foncières.

Vendôme/ St-Aignan (sans objet)

2°) *Articulation du PLH avec les autres documents : PDALPD, RDA, charte intercommunale d'attribution, orientations des commissions d'attribution des organismes Hlm*

PDALPD

La loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement est le premier texte à mettre en évidence les liens existant entre la politique du logement et celle de l'action sociale. Le rapprochement de leurs objectifs repose sur la mise en place des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Le code de la construction et de l'habitation précise la nature des rapports qui lient ces documents aux programmes locaux de l'habitat. L'article L.302-1 impose aux PLH la prise en compte des dispositions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Les PLH doivent d'une part intégrer les besoins liés aux politiques sociales du logement identifiés par le plan départemental et d'autre part constituer un vecteur de mise en œuvre des actions définies par le plan. Toutefois si le PLH doit dans les objectifs et les principes qu'il définit tenir compte des dispositions du PDALPD, cette prise en considération ne va pas jusqu'à la mise en cohérence dans la mesure où la finalité de ces deux dispositifs reste différente. Territoriale pour le premier, catégorielle pour le second.

Règlement départemental d'attribution

Le code de la construction et de l'habitation impose la prise en compte par le PLH du *règlement départemental d'attribution* qui doit lui-même tenir compte des programmes locaux de l'habitat.

Le préfet doit dans le cadre du RDA préciser les conditions d'application des règles d'attribution figurant à l'article L.441-1 du CCH, notamment les critères de priorité pour l'attribution des logements sociaux et les conditions de leur réservation au profit des personnes prioritaires. Le représentant de l'Etat doit tenir compte pour l'adoption du RDA des

PLH et des besoins évalués par le PDALPD mais aussi des accords collectifs départementaux et des chartes intercommunales du logement.

Les collectivités locales peuvent proposer des critères locaux d'attribution dans le cadre des programmes locaux de l'habitat. Ces critères n'ont cependant qu'une valeur de propositions et ne sont pas de ce fait automatiquement repris par les préfets dans le cadre des règlements départementaux d'attribution.

Ces rapports de prise en compte ou de prise en considération ont une portée juridique limitée qui ne peut trouver une sanction contentieuse qu'en présence d'une erreur manifeste d'appréciation. Le programme local de l'habitat peut également prévoir son articulation avec d'autres dispositifs en dehors de toute obligation légale.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées du Loiret a été signé le 17 juin 2002 par le Préfet et le président du conseil général pour une durée de 5 ans (2002-2007). Il permet de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux du logement et notamment la communauté d'agglomération qui détient la compétence PLH.

Cette articulation est nécessaire dans la mesure où 80% des difficultés concernant le logement sur le département du Loiret sont concentrés sur l'agglomération orléanaise. Ce qui explique que parmi les objectifs du PDALPD figure la volonté d'assurer l'efficacité du plan à travers son articulation avec d'autres dispositifs et notamment avec le PLH.

Le programme local de l'habitat tient compte du PADLDP dans le sens où il réalise des actions en faveur des personnes les plus défavorisées. Dans le cadre du PLH deux problématiques ont été soulevées : le vieillissement de la population et le risque d'inondation pour la période 2005-2007. Ce qui se traduit par deux programmes d'intérêt général. Par ailleurs le PST qui couvre l'ensemble du territoire de l'agglomération a été prolongé d'un an en 2005.

Le conseil général fait pour sa part partie du comité de pilotage du PLH même si les relations ne sont pas évidentes.

Le PDALPD du Loiret prévoit également un système d'articulation avec le dispositif départemental d'enregistrement unique des demandes de logements sociaux afin de repérer et de traiter prioritairement les ménages durablement en situation d'exclusion au regard du logement.

Le PDALPD du Loiret prévoit par ailleurs son articulation avec le schéma départemental d'accueil des gens du voyage afin d'apporter des réponses aux familles sédentarisées ou en voie de sédentarisation. Les missions du schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage sont pour cela élargies. Ce dernier doit non seulement traiter de la question des aires d'accueil mais également prévoir une analyse des besoins liés à la sédentarisation. Le plan départemental doit dans ce cadre développer une offre adaptée aux besoins de ces populations (en location ou en accession).

Il est demandé que les instances du PDALPD soient régulièrement informées de l'état d'avancement de l'accord collectif départemental conclu entre l'Etat et les bailleurs sociaux afin d'assurer la cohérence de l'ensemble des dispositifs liés au régime d'attributions des logements sociaux. Cette information est nécessaire parce que l'accord collectif constitue un des outils du plan départemental dans la mesure où il vise les mêmes publics prioritaires. Les organismes HLM s'y engagent à attribuer une partie de leurs logements aux populations ciblées par les PDALPD.

La CAC

La CAC rencontre certaines difficultés d'articulation du PLH avec les autres documents relatifs à l'habitat. Concernant les commissions d'attribution des organismes Hlm, il n'existe pas d'orientations propres aux bailleurs sociaux. Toutefois, un agent du centre communal d'action sociale est missionné au sein de la CAC. Cette présence confère à l'EPCI une position plus stratégique, plus prospective en matière d'attribution.

Par ailleurs, le PDALPD a associé à son élaboration les communes et les groupements de communes. Le plan départemental s'adresse à une certaine catégorie de population que le PLH prend également en considération, notamment par le biais de son scénario de développement et son programme d'action.

Toutefois, les rapports de la CAC sont plus nombreux avec la DDE qu'avec le conseil général de l'Indre. On peut ainsi noter que l'OPAH qui a débuté en mai 2005 poursuit des objectifs assignés par l'Etat (maîtrise des loyers, résorption de l'habitat indigne, remise sur le marché de logements vacants) et par l'EPCI (interventions auprès des propriétaires modestes, amélioration du cadre de vie : ravalement de façade par exemple, économie d'énergie).

Chartres Métropole

Le PLH de l'agglomération chartraine établi en 1997 et qui devait servir de référence en matière de politique de l'habitat sur le territoire communautaire n'a jamais été opérationnel. Il est aujourd'hui en cours d'actualisation, ce qui devrait permettre à la communauté d'agglomération de consolider son action en matière d'habitat et de prendre davantage en compte les autres instruments relevant de cette politique.

Le diagnostic du PLH en cours d'adoption prévoit de développer une offre de logements en direction des populations les plus démunies et d'agir sur ce point en complément du PDALPD signé le 26 juillet 2002 pour une période de 4 ans.

Toutes les orientations du plan départemental vont ainsi être intégrées dans le PLH :

- quota de grands logements pour les familles nombreuses.
- création d'une offre nouvelle de logements dans le parc public comme privé (mise en place d'un PST).
- lutte contre l'insalubrité et l'état de péril.
- accès et maintien des personnes sans domicile fixe dans un logement autonome.
- satisfaction des besoins en habitat des gens du voyage en voie de sédentarisation et prise en compte des projets du schéma départemental d'accueil des gens du voyage approuvé en mai 2003.

Pour lutter contre la concentration du parc locatif social et la forte progression des situations de précarité, le PLH de l'agglomération chartraine souhaite favoriser la diversité sociale en veillant à l'équilibre de peuplement au sein de ce parc à travers notamment la conférence intercommunale du logement.

La création d'une CIL devrait selon l'agglomération contribuer au maintien ou au retour à l'équilibre du peuplement. En donnant une connaissance permanente et fine de l'occupation du parc, elle permet en effet de percevoir les concentrations excessives de précarité au moment de leur formation et de gérer les attributions. Mais faute d'observatoire du logement dans le cadre du PLH et en l'absence de CIL, la communauté d'agglomération a en attendant développé un partenariat avec l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL).

Vendôme/St-Aignan

Le PDALPD du Loir et Cher a été adopté en 2002 pour une durée de 5 ans. Le plan prévoit de favoriser la mobilité résidentielle des ménages défavorisés en se chargeant de mettre en place l'accord collectif départemental liant le préfet aux bailleurs sociaux.

A Vendôme, la communauté de communes fait partie du comité de pilotage du plan départemental, ce qui permet au PLH de prendre en compte les besoins identifiés par ce document. Il les intègre et les décline localement. Mais le plan répond également à des problèmes auxquels la communauté n'est pas confrontée comme la sédentarisation des gens du voyage.

Le PLH de la communauté de communes du Pays de Vendôme prévoit de renforcer la connaissance du peuplement du parc locatif social afin d'en améliorer la gestion. A ce titre, la mise en place d'une conférence intercommunale du logement doit permettre d'étendre la connaissance de la demande locative sociale et des attributions à l'ensemble des communes membres pour améliorer la réponse apportée aux besoins des demandeurs.

Le PLH souhaite également renforcer le partenariat entre les bailleurs sociaux et les communes au travers de cette conférence. La charte intercommunale du logement élaborée par la CIL du Pays de Vendôme fixe ainsi des objectifs généraux d'attribution pour l'amélioration de l'équilibre résidentiel au sein des communes et des quartiers. Cette charte comprend des mesures d'accompagnement pour renforcer son efficacité comme une amélioration du fonctionnement du fonds de solidarité pour le logement.

La communauté de St-Aignan souhaite renforcer la cohérence entre le plan départemental et son futur PLH, notamment sur la question de l'insalubrité. Un rapport de la DDE ayant révélé que le territoire de l'EPCI comporte un grand nombre de logements insalubres. Le comité de suivi du PADLPD pour le logement indigne est chargé d'évaluer la situation et de prendre les mesures pour ne pas l'aggraver.

Cependant, c'est avec l'aide du conseil régional du Centre que la communauté de communes a décidé de reconduire une opération façade pour 4 ans, débutée en 2004. L'objectif est triple : mettre en valeur le patrimoine existant, retrouver des harmonies architecturales d'origine, renforcer l'attractivité des centres-bourgs (voire conforter l'activité commerciale). L'aide financière de l'opération façade peut se cumuler sous certaines conditions avec les aides financières de l'OPAH. La communauté a recours aux OPAH pour revaloriser son patrimoine bâti. La 1^{ère} a été conclue pour la période 2001-2003. Une nouvelle opération a été engagée en 2004, avec l'aide de la Région.

D La prise en compte des politiques urbaines par les PLH

Le législateur a mis à la disposition des collectivités locales un outil fédérateur qui permet de coordonner les objectifs des politiques d'urbanisme avec ceux de la politique du logement. Le programme local de l'habitat est conçu comme un outil de programmation qui permet d'articuler dans le cadre des agglomérations les politiques d'aménagement urbain et de l'habitat.

Les documents de planification urbaine et les outils d'aménagement urbain participent pour leur part à l'efficacité de la politique locale de l'habitat.

La loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 renforce la mise en cohérence des documents locaux en matière d'habitat et d'urbanisme en écartant le principe d'indépendance des législations. La loi SRU a multiplié les relations de compatibilité entre les documents locaux d'urbanisme et de l'habitat, établissant ainsi une hiérarchie formelle qui laisse une certaine marge d'appréciation aux responsables locaux.

La loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 impose la compatibilité des plans locaux d'urbanisme, des cartes communales et des schémas de cohérence territoriale avec les principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme.

Les documents d'urbanisme doivent à ce titre déterminer les conditions permettant d'assurer la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat.

Selon le Conseil Constitutionnel¹, l'article L.121-1 impose des objectifs trop imprécis pour soumettre les collectivités territoriales à une obligation de résultat. Dès lors, 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 ». Ces mesures passent par le développement de politiques foncières actives favorisant l'implantation de constructions sociales et notamment celles programmées dans le cadre des programmes locaux de l'habitat.

L'articulation prévue par le législateur entre les documents d'urbanisme et les programmes locaux de l'habitat témoigne également de cette volonté de cohérence à l'échelle de l'agglomération.

Toutefois, cette articulation n'est contraignante que pour les documents d'urbanisme instaurés par la loi SRU. Il faudra donc attendre l'adoption de ces nouveaux instruments de planification locale pour évaluer les résultats de l'introduction de l'obligation de compatibilité. Le maintien des POS existants constitue donc un obstacle à la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et d'habitat à l'échelle de l'agglomération. On peut cependant noter un certain nombre d'évolutions favorables à la convergence de leurs objectifs.

L'adoption de la loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 et de la loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 va sans doute accélérer la mise en révision des documents locaux en matière d'urbanisme et d'habitat.

1°) SCOT et schémas directeurs

- **Traitement de l'habitat dans le porter à connaissance de l'Etat.**
- **Fixation d'objectifs en matière de construction de logements sociaux ou d'équilibre social de l'habitat.**

Le législateur instaure une obligation de compatibilité des programmes locaux de l'habitat avec les schémas de cohérence territoriale. Les objectifs du PLH doivent tenir compte des options d'aménagement déterminées par le schéma directeur ou par le SCOT. Or, les PLH n'intègrent pas toujours les diagnostics des SCOT en matière d'habitat, ils ne prennent pas suffisamment en compte les projets d'aménagement urbain du schéma (en matière d'équipements publics, de transports...)

Pour apprécier le rapport de compatibilité du PLH avec le schéma il faut prendre en compte les orientations générales de ce dernier ainsi que les documents graphiques dont il est assorti. En réalité, rares sont les PLH qui font référence aux contraintes imposées par les documents d'urbanisme. Lorsqu'un PLH comprend des dispositions qui ne sont pas compatibles avec le schéma, il ne peut être adopté que si l'établissement public compétent a préalablement révisé le SCOT.

Les objectifs semblent ainsi davantage partagés qu'imposés aux auteurs des documents d'urbanisme. Pour améliorer la compatibilité du PLH avec ces documents d'urbanisme, il est possible d'élaborer un PLH à l'échelle du territoire du SCOT.

¹ CC n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, JO 14 décembre 2000, p.19840.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Le schéma directeur de l'agglomération orléanaise donne à la quasi-totalité du territoire communal une vocation à l'urbanisation ; ce qui a permis à la commune d'Orléans d'étendre ces zones urbaines à plusieurs reprises à travers des modifications de son plan d'occupation des sols.

Certaines de ces modifications avaient pour objet de permettre la construction de logements dans des sites bien situés et desservis. D'autres sont présentées et justifiées par la possibilité de réaliser un programme social, ce que le rapport de présentation considère à juste titre comme une intéressante contribution à la mixité de l'habitat dans le quartier concerné.

La réflexion engagée autour de l'élaboration d'un SCOT regroupant les 22 communes de l'agglomération orléanaise devrait aider à ce que les documents communaux de planification urbaine prennent davantage en compte l'équilibre social de l'habitat au niveau intercommunal. L'élaboration du SCOT, engagée en novembre 2003 et dont l'approbation par la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire est attendue pour décembre 2005, constitue la poursuite de la réflexion entamée par le PLH en matière d'habitat sur une perspective à plus long terme (de 15 à 20 ans).

Ce schéma doit servir de cadre de référence et assurer la cohérence des différentes politiques sectorielles centrées sur les questions d'habitat, de déplacements, d'équipement commercial, d'environnement et d'organisation de l'espace. Expression de la vision politique de l'avenir de l'agglomération, le SCOT sera la formalisation du projet de territoire voulu par les élus des communes de l'agglomération.

Dans le cadre de l'élaboration du SCOT, la politique de l'habitat a fait l'objet d'un atelier stratégique au même titre que les autres politiques sectorielles. Ces ateliers stratégiques composés d'un élu pilote et de deux techniciens de l'agence d'urbanisme ont eu pour objectif de croiser les différentes lectures des questionnements que pose l'agglomération, de partager une première approche de diagnostic commun, de dégager les principaux enjeux de développement de l'agglomération à 20 ans, de proposer des visions de l'évolution possible du territoire.

L'ensemble des réflexions émanant de ces ateliers a servi à la définition du plan d'aménagement et de développement durable du SCOT. A l'issue des 5 réunions de l'atelier habitat, plusieurs orientations ont été déterminées afin de répondre aux évolutions du territoire dans ce domaine:

- répondre aux besoins en structure d'accueil et de services pour personnes âgées et rendre la ville accessible à tous,
- mener une politique du logement volontariste au niveau de l'agglomération non seulement en terme quantitatif mais également qualitatif (l'enjeu est de diversifier l'offre sur l'ensemble du territoire),
- promouvoir la construction d'immeubles de qualité,
- réduire la vulnérabilité des constructions existantes face au risque d'inondation,
- densifier autour des bourgs plutôt que d'étaler l'urbanisation en lotissements excentrés,
- rendre les centres villes attractifs pour les familles,
- favoriser l'accession à la propriété dans l'agglomération.

Les élus participent à la fois à l'élaboration du PLH et du SCOT. Cette concomitance va sans doute favoriser l'adéquation de leurs orientations. Le PLH a en effet vocation à

décliner de façon opérationnelle et sur le court terme les orientations prises par le SCOT en matière d'habitat.

La CAC

L'EPCI castelroussin est couvert par un SCOT en cours d'élaboration dont le périmètre arrêté en 2002 comprend 30 communes dont celles de la CAC. La communauté d'agglomération apporte son concours pour le pilotage des groupes de travail (dynamique des zones habitées, cohésion sociale...). La communauté d'agglomération castelroussine estime que le SCOT permet d'engager une réflexion nouvelle en matière d'équilibre social de l'habitat. Cependant, la dimension habitat ne sera réellement prise en compte que lorsque le PADD du schéma aura été élaboré.

En raison de l'impossibilité de créer un PLH à l'échelle du SCOT, la communauté d'agglomération Castelroussine préconise la mise en place d'un observatoire de l'habitat pour favoriser la cohérence de la politique de l'habitat de l'agglomération avec les objectifs du SCOT et avec la politique menée à l'échelle du Pays. L'EPCI a choisi pour cela de confier la gestion de ce dispositif à l'agence départementale d'information sur le logement. Les conférences intercommunales pour le logement ne sont pas en effet les seules structures locales qui peuvent participer à la mise en œuvre des actions définies dans le cadre des programmes locaux de l'habitat.

Chartres Métropole

Le schéma directeur de l'agglomération chartraine est en cours de révision, ce qui va conduire à sa transformation en SCOT. Son périmètre qui a été défini le 6 mars 2002 couvre 38 communes, dont celles de la communauté d'agglomération.

La simultanéité de cette procédure de révision et de l'actualisation du PLH présente un avantage certain. Au sein de Chartres métropole un même service est en effet chargé du suivi de la révision du SD et de l'actualisation du PLH : le service développement économique en association avec le service politique de la ville. Cela permet de renforcer l'articulation de ces deux documents majeurs pour la politique locale de l'habitat.

L'actualisation du PLH doit être l'occasion de favoriser un débat sur les axes de travail qui peuvent être esquissés compte tenu des échanges qui ont eu lieu dans le cadre de la révision du SCOT. Ce qui doit amener les rédacteurs du PLH à s'interroger sur les objectifs à adopter pour conforter les principes d'équilibre dans la répartition et les formes d'habitat, de mixité sociale et de maîtrise de la croissance urbaine édictés par le schéma.

Le projet de PLH s'inscrit, conformément aux obligations légales, dans un rapport de compatibilité avec le SCOT. En revanche, à ce stade de son actualisation il n'a pas donné d'orientations aux communes quant à la transcription de ses priorités dans leur document d'urbanisme.

Le volet habitat du porter à connaissance du SCOT énonce les objectifs locaux de l'Etat :

- l'offre de logements doit être adaptée à la demande des logements,
- la définition de l'habitat urbain et la maîtrise de l'urbanisation doivent d'une part promouvoir les types d'habitat alternatifs au grand collectif et à la maison individuelle et d'autre part densifier les tissus urbains et ouvrir les réserves foncières de l'agglomération,
- le développement d'une logique de projet doit permettre de concevoir les objectifs dans une démarche d'observation et d'anticipation.

Les enjeux du SCOT et ses orientations, définis en janvier 2005, précisent :

- les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux,
- les orientations relatives au renouvellement urbain : l'optimisation des friches urbaines ; la densification afin d'éviter la dispersion de l'habitat dans le milieu rural et les problèmes d'équipements qui en découlent,
- le développement de nouvelles formes d'habitat dans les projets d'urbanisme.

Des orientations relatives à l'affirmation d'une mixité sociale ont été également fixées. Le PADD du SCOT a pour objectif de ne pas accentuer la proportion de logements sociaux actuelle et de mieux répartir le parc social. Les modalités en seront définies par le programme local de l'habitat qui devra localiser le parc social de façon diffuse à travers des typologies d'habitat diversifiées. Le logement intermédiaire sera développé pour encourager la rotation du parc, ce qui implique la recherche d'une offre foncière suffisante pour faire diminuer les coûts de sortie des produits.

Le SCOT fixe un objectif de mixité pour les constructions neuves. Il veut d'une part intégrer une proportion de logements sociaux dans les nouvelles opérations et d'autre part intégrer du logement privé et diversifier les types d'habitat dans les opérations de renouvellement urbain ou les opérations de réhabilitation des quartiers sociaux.

Vendôme/St-Aignan

Contrairement aux communautés d'agglomération, les communautés de communes ne sont pas de droit compétentes pour l'élaboration et la gestion d'un SCOT. Les deux communautés ont pourtant introduit cette compétence dans leur statut. A Saint Aignan, la réflexion porte actuellement sur la délimitation d'un périmètre pertinent en association avec d'autres EPCI. A Vendôme, le diagnostic du SCOT a été validé. Le document en cours d'élaboration comprendra un important volet habitat dont les objectifs seront intégrés dans le programme local de l'habitat. Il est perçu comme une sorte de garantie pour le travail sur le PLH. Le SCOT ne se substituant pas à un schéma directeur existant, il s'agit là d'une démarche spontanée qui a débuté en 2003 et regroupe deux communautés de communes et 4 communes.

2°) POS et PLU

Existence d'un POS ou PLU intercommunal, traitement de l'équilibre social de l'habitat, existence d'un zonage pavillonnaire, taille minimale des parcelles, emplacements réservés pour le logement, dépassement de COS pour le logement social, dispense de réalisation des aires de stationnement).

Le programme local de l'habitat est un véritable document de réflexion et d'action qui permet de définir les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Si cette définition des objectifs locaux en matière de diversité de l'habitat doit être reprise par les POS et par les PLU pour être traduite dans l'espace urbain, encore faut-il que le PLH impose explicitement des changements aux documents d'urbanisme. Faute de modalités d'articulation efficaces entre ces deux documents, il ne peut pas en effet exister de véritable cohérence entre politiques du logement et de l'urbanisme.

Conscient que le caractère intercommunal du plan local d'urbanisme favorise la mise en œuvre des objectifs du programme local de l'habitat au niveau le plus adéquat, le législateur prévoit le transfert de cette compétence aux communautés urbaines. Cependant, ce transfert n'est qu'une faculté en ce qui concerne les communautés de communes et les communautés d'agglomération ; ce qui explique qu'il reste très rare. Un tel transfert suppose en effet une maturité politique que nombre de communes membres n'ont pas encore atteint.

Tous les sites observés ont en commun de préserver les compétences communales en matière de plan local d'urbanisme. En revanche certains des documents de planification urbaine étudiés laissent transparaître des préoccupations d'équilibre social de l'habitat au niveau intercommunal, alors que d'autres sont résolument centrés sur des problématiques internes aux communes.

Tous les documents locaux d'urbanisme étudiés font mention, sous une forme ou sous une autre, de préoccupations en matière de mixité de l'habitat, sans que l'on puisse toujours noter de référence directe aux objectifs du PLH.

La diversité des situations observées résulte pour partie de choix politiques. Mais, ces choix sont également dictés par la réalité des marchés locaux du logement qui implique une plus ou moins grande intervention correctrice de la part des pouvoirs publics.

Aux normes et documents avec lesquels le plan local d'urbanisme doit être compatible, l'article L.123-1 ajoute le programme local de l'habitat (cette obligation de compatibilité vaut aussi pour les cartes communales).

Cette obligation ne concerne pas les POS approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU (1^{er} avril 2001). En effet, s'ils sont soumis au régime juridique des PLU, ils conservent cependant leur validité juridique tant au regard de leur contenu que de leur encadrement normatif grâce au maintien des dispositions de l'article L.123-1 dans sa rédaction antérieure. Ces POS qui demeurent applicables jusqu'à leur prochaine révision ne sont donc soumis qu'à une simple obligation de prise en considération du PLH.

Or, cette notion de prise en compte ne constitue pas une garantie suffisante. Elle a en effet peu de chances d'être sanctionnée sur le plan contentieux dans la mesure où le POS doit seulement ne pas comporter de règles en contradiction manifeste avec le PLH pour satisfaire l'obligation de prise en considération.

Cette articulation « a minima » concerne la plupart des communes étudiées, même si nombre d'entre elles ont déjà engagées une procédure de révision de leur POS.

Le code ménage au PLU un délai de trois ans pour se mettre en compatibilité avec le PLH. De manière exceptionnelle, le préfet peut mettre en demeure la commune de modifier ou de réviser son PLU pour prendre en compte le PLH lorsque à l'issue d'un délai de 3 ans, le PLU n'a pas été rendu compatible avec le PLH. Il en est de même si l'intention exprimée par la commune n'est pas suivie dans un délai de 6 mois à compter de la notification initiale du préfet d'une délibération approuvant le projet correspondant.

Cette obligation de compatibilité a en réalité une portée limitée.

Si le délai de 3 ans est sans doute une solution réaliste sans laquelle le PLU deviendrait illégal dès l'approbation du PLH avec des conséquences perturbantes pour la gestion des sols, ce délai pendant lequel le plan local d'urbanisme pourra légalement ne pas respecter le PLH peut paraître bien long. Notamment pour les communes qui ont pris dans le cadre du programme des engagements de rattrapage en matière de construction de logements sociaux et qui peuvent dépendre pour leur mise en œuvre des dispositions prises dans le cadre des documents d'urbanisme.

Par ailleurs, il existe sans doute une contradiction entre la durée d'application d'un PLH instauré au minimum pour six ans depuis la loi LRL du 13 août 2004, révisable annuellement, et les règles d'urbanisme qui ne peuvent pas subir une adaptation aussi fréquente pour des raisons de stabilité juridique évidentes.

Enfin, le décret n°2004-531 du 9 juin 2004 fait disparaître toute référence aux normes et documents au respect desquels est tenu le PLU dans le rapport de présentation du PLU. Ce qui n'exclut pas le respect de l'obligation de compatibilité avec le PLH mais ne facilite pas son contrôle en l'absence de justification explicite.

Pour améliorer la compatibilité du PLH avec le PLU, il est possible de prévoir une élaboration conjointe des PLU et du PLH sur la base d'une co-maîtrise d'ouvrage entre les communes et l'EPCI.

Les PLH fixent des objectifs qui peuvent être déconnectés des réalités du marché foncier. En effet, si les collectivités locales peuvent agir de façon indirecte sur le marché foncier à travers leur politique de planification urbaine, l'ouverture par un POS ou par un PLU de certaines zones du territoire communal à l'urbanisation n'implique pas automatiquement une mise sur le marché de ces terrains.

Une autre limite tient au fait que les POS peuvent répartir les constructions sur le territoire communal en favorisant la fonction habitation mais qu'ils ne peuvent pas réserver tout ou partie d'une zone à l'habitation sociale. Cette lacune a toutefois été comblée par la loi SRU du 13 décembre 2000 qui prévoit qu'un PLU peut instituer des servitudes consistant à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de la mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit (L.123-2 C urb.).

Malgré la grande disparité des situations observées une constante semble se dégager. Les documents d'urbanisme les plus récents, adoptés ou révisés, prennent davantage en compte les priorités des politiques locales de l'habitat. Le passage du POS au PLU constitue à ce titre une occasion de renforcer l'intégration de ces préoccupations au projet urbain. Cette implication se fait pour l'instant en ordre dispersé, non pas dans la définition des objectifs qui se fait dans le cadre d'un PLH mais au stade de leur mise en œuvre qui s'appuie toujours sur des documents d'urbanisme communaux. Il existe ainsi un risque de déconnexion, notamment lorsque les communes conservent la maîtrise de la planification urbaine alors que la gestion du programme local de l'habitat relève d'un EPCI.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

La communauté d'agglomération orléanaise n'a pas le projet d'élaborer de PLU intercommunal. Les 22 communes de l'agglomération ont conservé leur propre document d'urbanisme et sont dotées d'un POS ou d'un PLU.

A des degrés divers, l'ensemble des communes semble avoir pris conscience de la nécessité d'une politique volontariste en matière d'équilibre social de l'habitat. Si certaines restent cantonnées à une mixité de quartier, d'autres se projettent à l'échelle de la ville voire même de l'agglomération.

C'est par exemple le cas de la commune de Semoy. Celle-ci n'est pas soumise à l'effort de rattrapage imposé par l'article 55 de la loi SRU (son parc de logements sociaux dépassant le seuil de 20%) mais le rapport de présentation de son POS se fait l'écho de la volonté de la communauté d'agglomération de définir une politique de solidarité entre les communes et les quartiers. En réponse aux besoins spécifiques reconnus dans le cadre du PLH, notamment en terme de logements sociaux et de diversité de l'habitat, la commune de Semoy prévoit dans son projet de restructuration et de renforcement du centre bourg la réalisation d'un certain

nombre de logements sociaux. Elle a révisé son plan d'occupation des sols le 25 juin 1999 afin que celui-ci concourt à une offre de logements diversifiés, à un développement urbain équilibré et à l'accessibilité des équipements publics.

Le règlement de zones a été en outre expurgé des prescriptions fixant un minimum de surface de terrain par logement. Cette mesure est favorable à la diversification de la taille des logements et n'entraîne pas en particulier de contrainte supplémentaire pour les petits logements. Elle participe à ce titre à une offre de logements diversifiés sur la commune.

Cet exemple de contribution volontaire, en l'absence de toute obligation légale, tend à montrer que certains exécutifs locaux commencent à intégrer une logique intercommunale en matière d'habitat.

Cette prise de conscience a été favorisée par l'agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise qui joue le rôle de pédagogue en matière d'équilibre social de l'habitat grâce au soutien technique apporté aux communes lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme mais aussi parce qu'elle a été chargée de l'élaboration du programme local de l'habitat.

On trouve dans le rapport de présentation du POS d'Orléans une justification directe de la prise en compte du programme local de l'habitat. Le 12^{ème} additif au rapport de présentation note ainsi que la commune a adhéré tout au long de la procédure au projet de PLH adopté par le SIVOM de l'agglomération le 10 janvier 1997 pour ensuite conclure que la révision du POS concernée est sans incidence directe sur les objectifs du programme local de l'habitat.

A l'inverse si le rapport de présentation du PLU de Saint-Jean de Braye fait expressément référence à l'objectif d'équilibre social de l'habitat, c'est pour expliquer que la commune n'est pas concernée par l'effort de rattrapage imposé par l'article 55 de la loi SRU. Ce qui semble signifier qu'elle ne souhaite pas aller au-delà de ses obligations légales en matière de construction de logements sociaux. Ce document intègre également des objectifs figurant dans d'autres dispositifs mais de façon implicite. Il justifie ainsi la prise en compte de la mixité sociale et urbaine sans faire état des dispositions du programme local de l'habitat. De même, il prévoit l'implantation de terrains d'accueil pour les gens du voyage sans mentionner le schéma départemental afférent.

La communauté d'agglomération peine à mettre en œuvre une politique tendant à l'équilibre social de l'habitat à l'échelon intercommunal en utilisant le biais des politiques urbaines.

L'examen des rapports de présentation des documents locaux d'urbanisme permet d'abord de constater que nombre de données sont bien souvent obsolètes. Or, l'évaluation des besoins en matière d'habitat constitue un élément déterminant pour leur prise en compte par les documents d'urbanisme.

A Orléans, le rapport de présentation du POS fait état de chiffres correspondant au recensement général de la population de 1990 pour ce qui concerne le nombre d'habitants et de logements. Ce décalage et l'insuffisance des capacités d'accueil offertes par les zones d'urbanisation future ont conduit la ville d'Orléans à engagé une procédure de révision du POS qui aura pour conséquence sa transformation en PLU.

D'autres documents, plus récents, ne rencontrent pas ce problème. C'est d'abord le cas de la commune de Saint Jean de Braye dont le projet de PLU arrêté le 27 février 2004 présente des données de 2001 concernant le nombre de logements sociaux et de 1999 pour la population.

A Semoy la dernière révision du POS date de 1999, ce qui lui a permis d'intégrer un certain nombre de préoccupations relatives à l'habitat, conformément aux souhaits des textes législatifs adoptés depuis 1990.

Par ailleurs, les communes observées n'utilisent pas la technique des emplacements réservés pour le logement social. Cependant, le PLH en cours d'élaboration devrait une fois approuvé, inciter au développement des emplacements réservés dans les PLU communaux.

La question principale est de savoir de quelle façon les PLU peuvent être compatibles avec le SCOT, le PLH et le PDU alors que ceux-ci sont en cours d'élaboration.

Les communes sont impliquées dans l'élaboration du SCOT et peuvent au sein des ateliers stratégiques destinés à déterminer les orientations de la politique de l'habitat pour l'agglomération orléanaise, manifester l'incohérence de telle orientation du projet de SCOT avec le projet communal décliné dans leur PLU. Au-delà de cette logique dans laquelle la commune peut refuser d'approuver un SCOT qui n'est pas en adéquation avec son PLU, elle est obligée de mettre celui-ci en conformité dans un délai de 3 ans après l'approbation du SCOT.

La CAC

L'ensemble des communes membres de la communauté d'agglomération castelroussine est couvert par un document d'urbanisme. Ce choix politique interdit non seulement l'élaboration d'un PLU intercommunal, mais va plus loin en refusant d'associer de manière active l'EPCI à la définition des orientations des documents d'urbanisme locaux en matière de logement.

La CAC regrette ainsi de ne pas avoir été consultée par les communes lors de l'élaboration ou de la révision de leur document d'urbanisme alors que ces derniers doivent être compatibles avec le PLH et ses priorités.

La CAC n'a pas de compétence en terme d'urbanisme sauf pour l'urbanisme commercial, ce qui pose des problèmes d'articulation de compétences entre les communes et l'EPCI. Le traitement de la question de l'habitat par les instruments d'urbanisme doit être en effet envisagé au sein de chaque commune membre. Parmi celles-ci deux mènent une politique active en faveur du logement social qui peut avoir des implications sur l'urbanisme réglementaire.

L'augmentation de la population du Poinçonnet a amené la commune à appliquer de façon volontariste les objectifs du PLH. Toutefois, elle se heurte à des difficultés liées à la diminution du foncier disponible, à l'inflation du prix des terrains et à l'absence de réserves foncières. La commune a donc décidé afin de continuer à étendre le parc social, de déléguer son DPU à l'OPAC quand cela est nécessaire et d'insérer dans son POS l'obligation de doter chaque lotissement d'un bassin de rétention afin de freiner la promotion privée.

Rmq : on ne voit pas comment cette dernière mesure pourrait contribuer à étendre le parc social. Sauf à ne pas le soumettre à la même contrainte technique, ce qui exposerait les populations concernées à des risques d'inondations !.

Le document d'urbanisme de cette commune prévoit également une réservation de foncier pour le logement social.

La situation de la ville centre, Châteauroux, est assez différente. Elle dépasse largement les 20% de logements sociaux. Le développement de la construction sociale ne nécessite donc pas une prise en compte spécifique dans le POS. Sans limiter la production locative sociale, la priorité de la collectivité consiste à faire revenir l'accession à la propriété

sur son territoire. La commune dispose pour cela de réserves foncières dans un tissu urbain peu dense. Une procédure de révision du POS est actuellement en cours. Selon le service urbanisme de Châteauroux, le PLU constitue un instrument plus souple qui permettra des modifications ponctuelles si la commune souhaite à l'avenir continuer à réaliser des logements sociaux.

Chartres Métropole

Chaque commune membre de l'agglomération chartreuse est dotée de son propre document d'urbanisme. L'EPCI est cependant associé aux procédures de révision des POS, ce qui lui permet de faire valoir ses objectifs en matière de politique de l'habitat. Cette démarche est donc totalement dépendante du rythme d'adaptation des documents d'urbanisme et de la capacité d'écoute des communes membres qui restent seules compétentes en matière de réglementation d'urbanisme.

Après avoir constaté une croissance des prix des logements neufs ne correspondant pas aux moyens de la population locale, le PLH de l'agglomération chartreuse adopté en janvier 1997 proposait de maintenir un rythme de construction suffisant et d'intervenir sur le foncier pour maîtriser les prix à travers une offre suffisante d'espaces ouverts à l'urbanisation ; ce qui suppose un suivi des POS, l'utilisation du droit de préemption urbain et la réalisation de lotissements communaux.

L'étude menée en vue de l'actualisation de ce PLH prévoit de prendre en considération les communes périurbaines en s'inspirant notamment des débats sur le projet d'aménagement et de développement durable et les orientations des PLU.

Pour l'instant, il n'est pas question de mettre en place un PLU intercommunal qui se traduirait par une perte de pouvoir des communes. Cependant, certaines communes, et notamment celles comptant le plus grand nombre de logements sociaux (Lucé et Mainvilliers) attendent de la communauté d'agglomération davantage d'implication dans une politique d'équilibre de l'habitat sur le territoire communautaire.

En attendant, le traitement de l'équilibre social au sein des POS ou des PLU dépend des priorités des communes membres de la communauté.

Pour deux des communes membres (Chartres et Lucé), la priorité est de présenter une offre pour compenser les logements sociaux démolis dans le cadre des opérations de renouvellement urbain et donc de prévoir des disponibilités foncières en conséquence.

La commune de Léves, déficitaire en logements sociaux, a approuvé la révision de son PLU récemment. Elle a fixé dans son document d'urbanisme l'obligation de prévoir un pourcentage de logements sociaux dans tous les nouveaux projets d'habitat afin de remplir l'objectif de 20% (art 55 SRU).

Les autres communes n'ont pas encore entrepris la révision de leur document d'urbanisme. Mais Mainvilliers a déjà exprimé le souhait d'abaisser son taux de logements sociaux.

Selon la communauté d'agglomération, en l'absence de PLH il est prématuré d'envisager l'utilisation des emplacements réservés pour le logement et des autorisations de dépassement de COS pour le logement social. Il en est de même pour la dispense de réalisation d'aires de stationnement. Pourtant, l'approbation du PLH ne doit pas nécessairement précéder l'évolution des documents d'urbanisme. Ces démarches peuvent être menées en parallèle dans la mesure où le rapport de compatibilité n'exclut pas des échanges.

Vendôme/St-Aignan

Les communautés de communes du Pays de Vendôme et du val de cher saint Aignan n'ont pas élaboré de PLU intercommunal. Cependant, leurs communes membres sont presque toutes couvertes par un document d'urbanisme récent (POS, PLU, carte communale), ce qui a permis d'intégrer les objectifs des politiques locales de l'habitat. La transcription des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat dans les documents locaux dépend en effet du rythme d'évolution de ces derniers.

Parmi les actions définies dans le PLH du Vendômois, on trouve la volonté d'accroître la production de logements publics et privés. A ce titre, le programme préconise de veiller à l'adéquation entre les disponibilités foncières des communes et les besoins en urbanisation. Ce qui suppose l'adaptation des documents d'urbanisme pour intégrer ces objectifs de développement mais aussi l'organisation du schéma directeur en fonction des objectifs d'urbanisation affichés dans le cadre du PLH.

L'urbanisme demeurant une compétence communale, chaque ville est maître de ses outils de planification. A la communauté de Vendôme les règles de planification diffèrent donc d'une commune à l'autre pour des zones de même nature. Les communes sont pourtant conscientes des avantages présentés par un document intercommunal, notamment pour harmoniser les réglementations en vigueur. Toutefois, faute de PLU intercommunal, le SCOT servira de base aux différents projets d'urbanisme.

Dans la communauté de St-Aignan, presque toutes les communes sont couvertes par un POS, par un PLU ou par une carte communale. A l'exception d'une collectivité qui est en totalité couverte par une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Il lui est donc impossible de construire sans l'accord de l'architecte des bâtiments de France.

3°) Droit de l'aménagement

a) Droit de préemption urbain (intercommunal, utilisation pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat)

L'article 64 de la loi SRU du 13 décembre 2000 a inséré un certain nombre de modifications dans le code général des collectivités territoriales. Il introduit parmi les compétences des communautés d'agglomération et de communes, la reconnaissance d'un droit de préemption urbain particulier.

Il s'agit d'un droit de préemption diminué par rapport au DPU de droit commun. L'exercice de ce droit est réservé à la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat. De plus, il ne s'exerce que dans les périmètres fixés par le conseil de la communauté après délibération concordante des communes concernées.

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

La communauté d'agglomération orléanaise ne s'est pas mise en conformité avec cette disposition (L.5216-5 II bis CGCT). L'explication est à rechercher dans la volonté des maires de ne pas voir la communauté d'agglomération s'immiscer dans la politique foncière des communes. De son côté, la communauté ne veut pas user du droit d'ingérence conféré par le code général des collectivités territoriales. Elle privilégie la maturation politique en matière d'enjeux communautaires.

La CAC

La CAC ne dispose pas de politique de réserves foncières en matière d'habitat dans la mesure où elle ne rencontre pas de difficultés particulières. Les réserves foncières actuelles des communes membres sont d'environ 70 hectares, ce qui correspond à environ trois années de production.

Néanmoins, la CAC ne néglige pas ce type d'outil. Le programme local de l'habitat fixe comme objectif l'établissement d'une politique foncière prospective susceptible de maintenir une offre suffisamment abondante pour répondre à la demande et influencer sur le niveau des prix.

Chartres Métropole

En l'absence de PLH, la communauté d'agglomération juge prématuré l'utilisation du droit de préemption urbain pour la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat. Les actions foncières de la communauté en matière d'habitat sont en effet pour l'instant inexistantes. Ce type d'action est mené par les communes.

Vendôme/St-Aignan

A Vendôme, la communauté de communes assure l'exercice du droit de préemption urbain à la demande des communes membres, sur toutes les zones d'activité économique d'intérêt communautaire ainsi que sur toutes les ZAC et tous les lotissements d'intérêt communautaire. En pratique le processus d'acquisition de foncier par la communauté est le plus souvent amiable.

Lorsqu'un projet est envisagé par la communauté de communes, celle-ci négocie avec les communes concernées afin qu'elles lui proposent des terrains. Dès lors, l'absence de réserves foncières propres à l'EPCI ne constitue pas un obstacle à la réalisation de projets communautaires. Depuis 2002, la communauté de Vendôme possède la compétence pour acquérir des terrains, les viabiliser et être maître d'ouvrage des opérations. Ce cadre d'action est d'ailleurs encouragé par la Région par l'intermédiaire des opérations « cœur de villages ». La région offre en effet une aide plus importante lorsque ce sont les EPCI plutôt que les communes qui mettent des terrains à disposition des organismes Hlm.

Dans la communauté de communes de St-Aignan, le droit de préemption demeure une compétence communale. L'EPCI n'a pas la possibilité d'utiliser le DPU ou l'expropriation mais il incite les communes membres à constituer des réserves foncières par ces moyens. Les communes acquièrent des terrains puis proposent leurs projets à l'EPCI et font appel à ses moyens financiers pour leur réalisation. Les élus communaux gardent ainsi l'initiative des projets.

b) ZAC, PAE, lotissement

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

La création et la réalisation des ZAC d'intérêt communautaire est dévolue de plein droit aux communautés d'agglomération (L.5216-5 CGCT). Pourtant, l'EPCI orléanais est dans l'incapacité de créer de telles zones. L'absence de réserves foncières constituées par l'agglomération conduit à formuler la même remarque pour ce qui concerne la création de lotissements intercommunaux.

Cette situation prive l'agglomération d'un volet d'action primordial en matière d'équilibre social de l'habitat. En effet, par la création et la réalisation de ZAC d'intérêt communautaire, l'EPCI aurait pu garantir que ces opérations concouraient au rééquilibrage des logements sociaux au niveau communautaire. Dès lors, la communauté d'agglomération ne peut s'en remettre qu'à la bonne volonté des communes qui vont créer et réaliser ces ZAC.

Ex : le rapport de présentation du POS d'Orléans expose dans son 15^{ème} additif en date du 7 mars 2003 que pour réaliser l'urbanisation d'une enclave, la commune souhaite créer une offre de logements diversifiée près du centre ville à travers la réalisation de zones d'aménagement concerté.

Cette opération participe sans doute à l'objectif de diversité de l'habitat mais ne saurait être satisfaisante au regard de l'équilibre de logements au niveau de l'ensemble de l'agglomération puisque la diversification de l'offre n'est ici évoquée qu'à l'échelle du quartier considéré.

On peut toutefois noter que le programme de construction prévoit une part de logements sociaux ; et ce, nonobstant le fait que la ville d'Orléans remplisse déjà ses obligations légales en la matière avec un nombre de logements sociaux supérieurs au seuil fixé par la loi SRU du 13 décembre 2000.

Alors que l'agglomération devrait être chef de file en matière de réalisation d'opérations d'urbanisme concourant à l'équilibre social de l'habitat, on s'aperçoit que les outils mis à disposition par le législateur (ZAC et lotissements intercommunaux) sont rendus inopérants par l'inaction de l'EPCI en matière de constitution de réserves foncières.

La CAC (cf supra)

Chartres Métropole

Il n'existe pas encore de ZAC d'intérêt communautaire ni de lotissements intercommunaux sur l'agglomération chartraine. Les opérations existantes relèvent des communes. Toutefois, un projet important de construction-aménagement est en cours : une ZAC destinée à accueillir 200 logements.

Vendôme/ St-Aignan

Les deux communautés de communes ont compétence pour créer des ZAC d'intérêt communautaire. Elles n'ont cependant pas encore mis en œuvre cette compétence.

La communauté de Vendôme n'a pas encore créé de lotissement ou de ZAC à vocation d'habitat d'intérêt communautaire. Mais l'EPCI intervient en amont pour aider les communes dans la conception des futurs lotissements et pour orienter les projets de construction en fonction des besoins recensés. Pour autant, le lotissement n'est pas l'outil privilégié pour la réalisation d'opérations d'urbanisme selon la communauté de Vendôme.

La communauté de St-Aignan dispose quant à elle de quelques lotissements intercommunaux. En réalité, les communes achètent et viabilisent les terrains avant qu'ils ne soient récupérés par l'EPCI. Cette transmission se fait pas le biais de baux emphytéotiques. Ce ne sont pas à proprement parler des lotissements intercommunaux qui sont réalisés car la commune reste propriétaire du terrain.

E Documents relatifs aux transports (plan de déplacement urbain)

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Il existe un plan de déplacement urbain au sein de la communauté d'agglomération orléanaise.

La CAC

La CAC s'est lancée dans l'élaboration d'un PDU. Cependant, seuls les élus sont représentés dans les comités de pilotage, pas les techniciens.

Chartres Métropole

Il n'existe pas de PDU parce que ce n'est pas une obligation pour les communautés de moins de 100 000 habitants.

Vendôme/St-Aignan

Un PDU a été élaboré par le service urbanisme de la commune de Vendôme mais aucun PDU n'est envisagé à l'échelle intercommunale.

III Les finances

A Montant du budget consacré au logement et évolution au cours des années

1°) Pourcentage du budget global consacré au logement

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Le service habitat logement dispose d'un budget de 2,645 millions d'euros. La politique de l'habitat n'est pas la politique principale de l'agglomération. Cependant, on peut noter une augmentation de 7% de son budget entre 2004 et 2005. Cette hausse est liée à celle des enveloppes allouées aux associations qui œuvrent en faveur du logement et à l'évolution du coût global de fonctionnement.

La CAC

Le budget d'investissement de la CAC s'élève à 25 millions d'euros pour l'année 2005. L'enveloppe consacrée à la compétence logement/habitat est en moyenne d'un million d'euros par an depuis la création de l'EPCI. Le budget pour les 4 années à venir est de 5,5 millions, il tend donc à augmenter. Dans la région Centre, la CAC est un des EPCI qui finance le plus la construction et la réhabilitation de logements sociaux.

Chartres Métropole

Le montant du budget consacré au logement traduit les moyens réels que se donne Chartres Métropole pour réaliser ses objectifs. Les comptes administratifs 2002 et 2003 font apparaître un montant identique alloué au titre de la politique de l'habitat : 30 887, 52 euros (chiffres communiqués par le préfecture). Le montant consacré au logement est resté stable en 2004 et 2005.

Le logement ne représente donc que 0,05% du budget de l'agglomération. Cette part devra être plus conséquente à l'avenir pour mener à bien les objectifs du programme local de l'habitat.

Vendôme/St-Aignan

A Vendôme, le budget logement représente 1 494 821 euros. Ce qui représente 3,2 % du budget de la communauté.

A St-Aignan, les dépenses concernant l'habitat s'élèvent à 118 425 euros. Cela représente près de 4% des dépenses totales.

Globalement pour les deux EPCI, la part consacrée au logement semble relativement faible.

2°) *Origine des fonds consacrés au logement (européens, étatiques, régionaux, départementaux, communaux dont ceux de l'article 55 SRU)*

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

La communauté d'agglomération n'est pas financée par les fonds européens.

Les aides de l'Etat sont pour certaines intégrées au budget de l'agglomération ou gérés uniquement par le service habitat. Ainsi 45 000 euros de subventions de l'Etat ont été inscrits au budget 2005 afin de financer la mise en place de deux PIG. Mais au niveau comptable, c'est l'agglomération qui doit avancer les fonds de l'Etat.

La région intervient à hauteur de 20 000 euros dans le budget primitif. L'agglomération avance également les aides de la région et opère une régularisation comptable de l'année. Rmq : le contrat d'agglomération s'est achevé en 2003. L'agglomération a donc avancé les aides de la région jusqu'à la signature du nouveau contrat d'agglomération.

L'aide du département est variable. Le conseil général détermine les actions qu'il veut financer. Ainsi dans le cadre de l'OPAH, les subventions du département sont conditionnées par des critères sélectifs qui expliquent que l'enveloppe départementale n'a été consommée qu'à hauteur de 42%. Par ailleurs, en matière de construction sociale, certaines actions bénéficient des aides du département quand elles répondent aux objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

De plus, il manque 2812 logements sociaux au niveau de l'agglomération, ce qui représente 427 424 euros en terme de prélèvements sur les budgets des communes déficitaires au sens de l'article L.301-5 CCH. Le produit du prélèvement est versé à la communauté d'agglomération.

Enfin, dans le cadre de la délégation des aides à la pierre, la communauté d'agglomération va gérer les crédits de l'Etat qui s'élèvent à 1 500 000 euros. La communauté va de plus affecter des ressources propres à la réalisation des objectifs de la convention de délégation : 699 000 euros pour le logement social et 327 000 euros pour l'habitat privé. La caisse des dépôts apportant pour sa part une enveloppe pluriannuelle de 60,6 millions d'euros.

La CAC

L'Etat et chaque niveau de collectivité territoriale contribuent à financer la politique de l'habitat sur le territoire de la CAC. Ces financements interviennent dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, du contrat de ville et du contrat d'agglomération. L'Union européenne a également apporté des fonds par le biais du FEDER.

La mise en œuvre des objectifs du programme local de l'habitat est assurée par plusieurs financements. L'EPCI doit se plier aux exigences de la région qui est un financeur important dans le cadre du contrat d'agglomération. En revanche, le département intervient moins sur le territoire de la CAC. Il apporte des aides à travers le fonds de modernisation de l'habitat attribué lors des OPAH. Il attribue aussi des subventions aux organismes Hlm mais à condition que la CAC en accorde aussi. Le département se consacre davantage à sa mission d'action sociale avec la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Les actions du PLH se déclinent également dans le cadre du contrat de ville qui constitue un outil financé par l'Etat et la région.

Chartres Métropole

Chartres Métropole qui ne réalise aucune action en matière de logement ne bénéficie d'aucun financement européen, régional ou départemental. Cependant, le programme d'actions 2004/2006 de la délégation Eure et Loir de l'Anah prévoit une réservation budgétaire de 15% pour la communauté d'agglomération.

Chartres Métropole n'a prévu qu'une seule ressource en 2004 constituée par les prélèvements des communes ne remplissant pas les objectifs de l'article 55 de la loi SRU. Elle dispose ainsi de 17521 euros versés par Luisant et 30 779 par Lèves. Faute de PLH, elle ne peut pas utiliser ces fonds (cf infra).

Vendôme / St-Aignan

B Nature des dépenses/ affectation des aides intercommunales

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Les dépenses de la communauté d'agglomération en matière d'habitat sont destinées :

- à la mise en place de deux PIG (0,480 millions d'euros),
- au fonds de solidarité pour le logement (0,133 millions),
- au soutien à l'OPAC d'Orléans dans le cadre du plan de redressement de la caisse de garantie du logement locatif social (1,5 millions),
- au soutien aux bailleurs privés ou publics pour la construction de logements sociaux (0,620 millions),
- au versement de subventions à des associations intervenant dans le domaine du logement d'urgence ou temporaire (dont ADIL et maison de l'habitat).

En revanche, l'EPCI ne garantit pas les emprunts des organismes Hlm.

La communauté d'agglomération octroie des aides financières aux bailleurs sociaux selon le type de financement des opérations dans le souci de favoriser une meilleure répartition du logement social dans l'agglomération mais aussi de favoriser la mixité sociale en proposant une offre de logements diversifiée.

Ainsi dans le cadre des ZAC, les opérations sont éligibles à la subvention de l'agglomération si le programme est composé d'un tiers de logements sociaux, d'un tiers de logements locatifs à loyer libre et d'un tiers d'accession à la propriété.

Pour être retenues par la communauté d'agglomération, les opérations de construction ou d'acquisition-amélioration de logements sociaux doivent contribuer à la réalisation des objectifs du PLH. L'EPCI prend en compte les logements financés par un PLS dans la mesure où le programme de l'opération comprend une majorité de PLUS, les PLS contribuant ainsi à la mixité sociale.

Toutefois, cette règle est modulée en fonction de la proportion de logements sociaux existants sur le quartier ou la commune. Ainsi, la communauté participe au financement des PLS même si le programme de l'opération ne présente pas une majorité de PLUS dans le cas où l'opération est implantée dans un quartier d'habitat social ou sur une commune ayant plus de 20% de logements sociaux.

La demande de subvention est adressée par le maire au président de la communauté d'agglomération. Celle-ci participe à la définition du programme de l'opération en fonction de ses objectifs de développement. L'instruction des demandes est effectuée conjointement par les services de l'Etat, du conseil régional, de l'agence d'urbanisme et de la communauté d'agglomération en lien avec la commune et le bailleur social.

La demande est présentée en commission « politique de la ville » qui retient les dossiers et propose le montant de l'aide à attribuer.

Sur la période 2003-2008, la contribution de l'agglomération permettra d'aider l'OPAC à couvrir une partie des déficits engendrés par des opérations de réhabilitation et de démolition-reconstruction engagées dans le cadre du plan de redressement de la caisse de garantie du logement locatif social.

Une convention a été signée avec l'OPAC, la ville, l'Etat et la CGLLS par laquelle la communauté s'engage sur une participation de 1 500 000 euros. L'intervention de l'agglomération dans cette procédure vise à soutenir l'OPAC qui s'engage dans des opérations de renouvellement urbain importantes qui nécessitent, pour être menées à bien, d'organiser de la vacance. On peut noter que plus de la moitié du budget de l'agglomération est consacré au soutien de l'OPAC d'Orléans.

La CAC

Les dépenses engagées par l'EPCI en faveur de la politique de l'habitat correspondent notamment à des subventions attribuées aux communes et aux organismes Hlm afin de permettre la réalisation des objectifs du programme local de l'habitat. L'outil principal de la CAC est le fonds d'intervention pour l'habitat proposé dans le cadre du PLH. Il s'agit d'une intervention financière réglementée reposant en priorité sur une démarche qualité sur le territoire communautaire.

Ces aides sont de 4 types :

- une aide par lot destiné à la qualité des lotissements communaux.

L'aide au lot a pour objectif le développement de l'accession à la propriété et l'amélioration de la qualité des lotissements communaux. Les maîtres d'ouvrage publics peuvent bénéficier de 3 800 euros par lot si le programme présente un certain niveau de qualité et si le lotisseur répercute cette aide sur le prix de vente.

- une aide par logement pour la qualité des opérations locatives sociales.

Les maîtres d'ouvrages publics reçoivent une aide (entre 3811 et 16 007 euros) par logement selon le cumul de critères définis par la CAC et qui sont : le caractère social du logement, son rôle urbain, la réutilisation du bâti existant, le mode de construction, la localisation et la taille, la prise en compte du développement durable.

Ainsi les opérations les plus aidées sur le territoire de la CAC sont les logements individuels financés en PLAI et en PLUS CD construits en secteur dense ou dans un des quartiers concernés par le PNRU et possédant le label haute qualité environnementale. L'EPCI assure également un financement plus important aux acquisitions-améliorations qu'aux constructions neuves.

- une aide à l'acquisition foncière pour faciliter les opérations d'habitat.

Les communes et les maîtres d'ouvrage sociaux peuvent prétendre à une aide à l'acquisition foncière s'élevant à 20% de l'estimation du service des domaines. A condition qu'ils réalisent une opération répondant aux critères de la CAC.

- une aide au suivi social des PLA insertion pour renforcer l'accompagnement social conduit par le bailleur.

L'aide au suivi social des PLAI permet de renforcer l'accompagnement social des familles résidant dans ce type de logements. L'objectif est d'inciter les organismes Hlm à développer ces logements à caractère très social insuffisants sur le territoire de la CAC. Cette aide (de 4573 euros par PLAI) est attribuée sous trois conditions : le recrutement par l'organisme Hlm d'un travailleur social spécifiquement affecté à ce suivi, un droit de regard de la CAC sur les attributions de ces logements et le suivi social de la famille d'une durée de 3 ans.

L'aide à la construction de logements sociaux vise à répondre aux objectifs de diversité des opérations locatives sociales et de répartition sur le territoire communautaire préconisés dans le PLH dans un souci d'équilibre social de l'habitat. Ainsi, plus le projet correspond aux objectifs du PLH, plus il est aidé.

L'intervention de la communauté dans le domaine de l'habitat ne se limite pas à la fixation d'objectifs dans un document de planification mais se manifeste aussi par un soutien aux organismes Hlm.

Indépendamment du fonds d'intervention pour l'habitat, les aides intercommunales consistent à financer les surcharges foncières et les garanties d'emprunt des organismes Hlm. La surcharge foncière peut être prise en charge à hauteur de 20% si le coût réel de l'acquisition s'avère supérieur au coût estimé et si l'Etat participe également à alléger ce surcoût.

La CAC contribue également à l'allègement des charges de gestion des organismes d'Hlm notamment par la prise en charge des travaux de réseaux aux abords des immeubles grâce à sa compétence en matière de voirie et d'assainissement.

Enfin, l'EPCI finance le dispositif d'insertion par le logement en subventionnant l'association Actif 36 et en accordant des aides directes dans le cadre des OPAH.

Selon le service habitat, plusieurs programmes de construction ont dû être bouleversés pour satisfaire aux objectifs du programme local de l'habitat. Ces aides intercommunales sont essentiellement financières, la communauté d'agglomération ne disposant pas de réserves foncières. Au contraire, les communes membres semblent privilégier des aides en nature tel que le foncier.

Finalement, les fonds du PNRU et l'augmentation du budget de la CAC consacré à la politique de l'habitat constituent des moyens sans précédent pour améliorer la qualité et l'offre en locatif social. En contrôlant une partie du financement des logements sur son territoire, l'EPCI peut maîtriser la répartition ainsi que la qualité de ces logements et donc satisfaire aux objectifs de son programme local de l'habitat.

Chartres Métropole

Le budget de Chartres Métropole consacré à l'habitat est intégralement versé à la CAF au titre du fonds de solidarité pour le logement. L'EPCI étant signataire du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, c'est à ce jour la seule dépense qu'il effectue en matière d'habitat.

Les acquisitions de foncier par la communauté d'agglomération se font uniquement au profit des actions économiques ou environnementales.

Vendôme/St-Aignan

Les emprunts des organismes Hlm sont garantis pour moitié par les communautés de communes de Vendôme et de St-Aignan et par le conseil général du Loir et Cher.

La communauté de Vendôme soutient également les projets de développement de deux foyers de jeunes travailleurs dans le cadre de sa compétence logement et cadre de vie. Depuis la modification de ses statuts en 2003, la communauté intervient également en prenant en charge la totalité des surcoûts fonciers des opérations de construction de logements sociaux.

La communauté de communes est aussi compétente pour acquérir les terrains, les viabiliser et les mettre à disposition des organismes Hlm dans le cadre d'un bail emphytéotique.

Les communes qui ont transféré leur compétence à l'EPCI apportent de façon exceptionnelle leur aide aux organismes Hlm.

C Utilisation du prélèvement SRU (reversement aux communes, actions financées, majoration de l'attribution de compensation de taxe professionnelle pour les communes déficitaires)

Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Le produit du prélèvement est versé à la communauté d'agglomération. Il doit être utilisé pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux. Ce prélèvement peut financer aussi des opérations de restructuration urbaine menées dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou situés en ZUS. En pratique, le produit est versé dans un « pot commun » à la direction politique de la ville.

L'agglomération n'intervient pas de façon directe dans l'effort de rattrapage des communes déficitaires. L'octroi de la subvention n'étant pas subordonné au déficit en logement social d'une commune.

La CAC (sans objet)

Chartres Métropole

La communauté ne dispose pas pour l'instant de programme local de l'habitat. Dès lors les prélèvements effectués sur les deux communes déficitaires ont été bloqués par l'Etat. Le service finances de l'agglomération ne s'est pas encore prononcé sur l'affectation de cette somme (33 440 euros en 2004). La question devrait être réglée dans le cadre de l'adoption du programme local de l'habitat.

Vendôme/St-Aignan (sans objet)

Conclusion

Malgré les tentatives d'harmonisation, la complexité du schéma institutionnel constitue un frein à la définition de politiques locales de l'habitat cohérentes. Celles-ci se caractérisent par la multiplication des acteurs impliqués et l'empilement des dispositifs.

Face à l'éclatement des pôles d'intervention, le législateur tente d'organiser le partenariat entre les divers centres de décision. Les conventions multipartenariales se développent : programme local de l'habitat, charte intercommunale du logement, contrat de ville, plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (...). Cependant, la multiplication de ces dispositifs partenariaux encourage également une politique sectorielle au détriment d'une vision intégrée de la politique du logement.

La lisibilité des dispositifs est en effet diminuée et les initiatives des acteurs freinées par des logiques d'intervention contradictoires. Les difficultés d'articulation s'expliquent par le fait que les documents normatifs locaux ne recouvrent pas les mêmes hypothèses. Certains ont en effet un champ d'application territorial plus restreint, d'autres concernent certaines populations.

Ce foisonnement de dispositifs engendre des risques de contradiction entre les espaces de décision et les espaces de gestion de la politique du logement.

C'est pourquoi le législateur cherche à imposer une cohérence d'objectifs entre les différents instruments normatifs déployés. Depuis la loi solidarité et renouvellement urbains

du 13 décembre 2000 de nouvelles obligations de compatibilité ont ainsi été instaurées entre documents d'urbanisme et dispositifs relevant directement de la politique du logement.

Pourtant, alors que la politique de l'habitat est censée irriguer tous les dispositifs de définition et de mise en œuvre des politiques urbaines (contrats d'agglomération, projets d'agglomération, contrats de ville, schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme...), ces documents semblent toujours caractérisés par l'absence de dispositif efficace d'articulation entre eux.

Faute de hiérarchie entre les dispositifs relatifs à l'habitat, il est seulement possible de tenter de concilier des objectifs parfois contradictoires à travers le programme local de l'habitat. Il semble en effet que seul le PLH ait vocation à devenir le cadre de mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs concernés dans la mesure où il représente le droit commun de la planification locale de l'habitat en vertu duquel les autres instruments doivent se positionner.

Les difficultés à coordonner des politiques qui se déclinent sur des territoires différents et à amener les acteurs de la politique du logement et ceux des politiques qui lui sont périphériques dans une même logique rendent plus prégnant le déficit d'intercommunalité en matière d'habitat. A l'addition des stratégies de chaque acteur doit donc succéder l'adoption d'une politique intégrée et solidaire à l'échelle de l'agglomération.

Si le niveau de l'intercommunalité présente de nombreux avantages, comme cela vient d'être démontré, il n'en demeure pas moins qu'il se heurte souvent à son déficit de légitimité. Les français ne reconnaissent pas spontanément les intercommunalités comme des acteurs incontournables de la mise en œuvre de la politique de l'habitat.