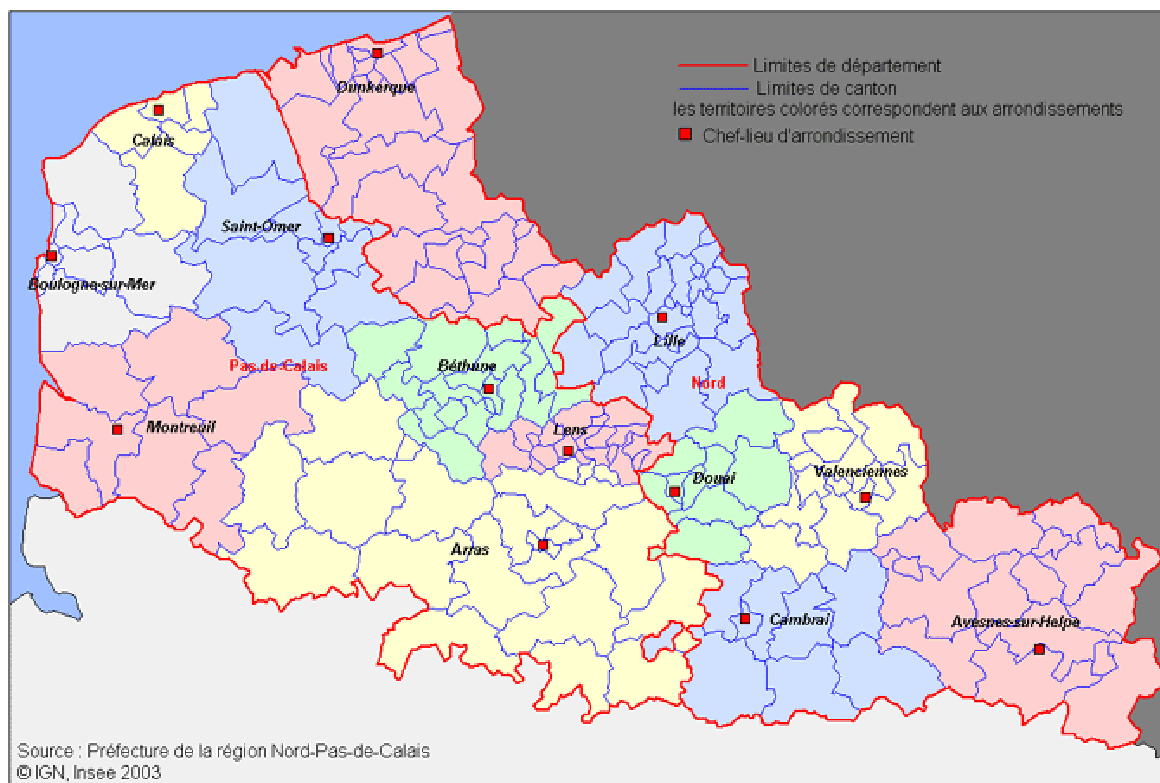


INTERCOMMUNALITE ET POLITIQUE DE L'HABITAT

Etude GRIDAUH

Rapport sur les sites de la Région Nord-Pas-de-Calais

Carte administrative du Nord-Pas-de-Calais



Arnauld Noury
Maître de conférences en droit public
Université Lille 2, CERAPS

Décembre 2005

L'intercommunalité dans le Nord-Pas-de-Calais est marquée par de nombreux contrastes. Dès les années 1960 ont été créées les communautés urbaines de Lille Métropole et de Dunkerque Grand Littoral. Le reste du territoire était par contre caractérisé par une réticence à l'encontre du phénomène de l'intercommunalité. Seules les formes de coopération les plus souples étaient utilisées (syndicat à vocation unique, syndicat à vocation multiple). Existaient toutefois quelques districts. Il a fallu la création de la catégorie des communautés de communes par la loi du 6 février 1992 pour que la plupart des communes s'engagent dans une perspective intercommunale. Le succès a alors été tel que l'on a pu parler du passage d'un « morcellement communal » à un « émiettement intercommunal »¹.

Les lois du 25 juin 1999 et du 12 juillet 1999 ont conforté cet engagement intercommunal en le rationalisant quelque peu. Dans le département du Nord, cinq communautés d'agglomération ont été alors créées, essentiellement à la suite du regroupement de communautés de communes et de communes éparses. L'état précis de l'intercommunalité dans ce département est dressé par le tableau ci-après.

Arrondissement	Communautés urbaines	Communautés d'agglomération	Communautés de communes	SIVOM	SIVU
Avesnes	0	1	13	1	22
Cambrai	0	1	13	8	23
Douai	0	1	3	6	11
Dunkerque	1	0	10	4	19
Lille	1	0	5	8	32
Valenciennes	0	2	1	6	30

Source : préfecture du Nord (2003)

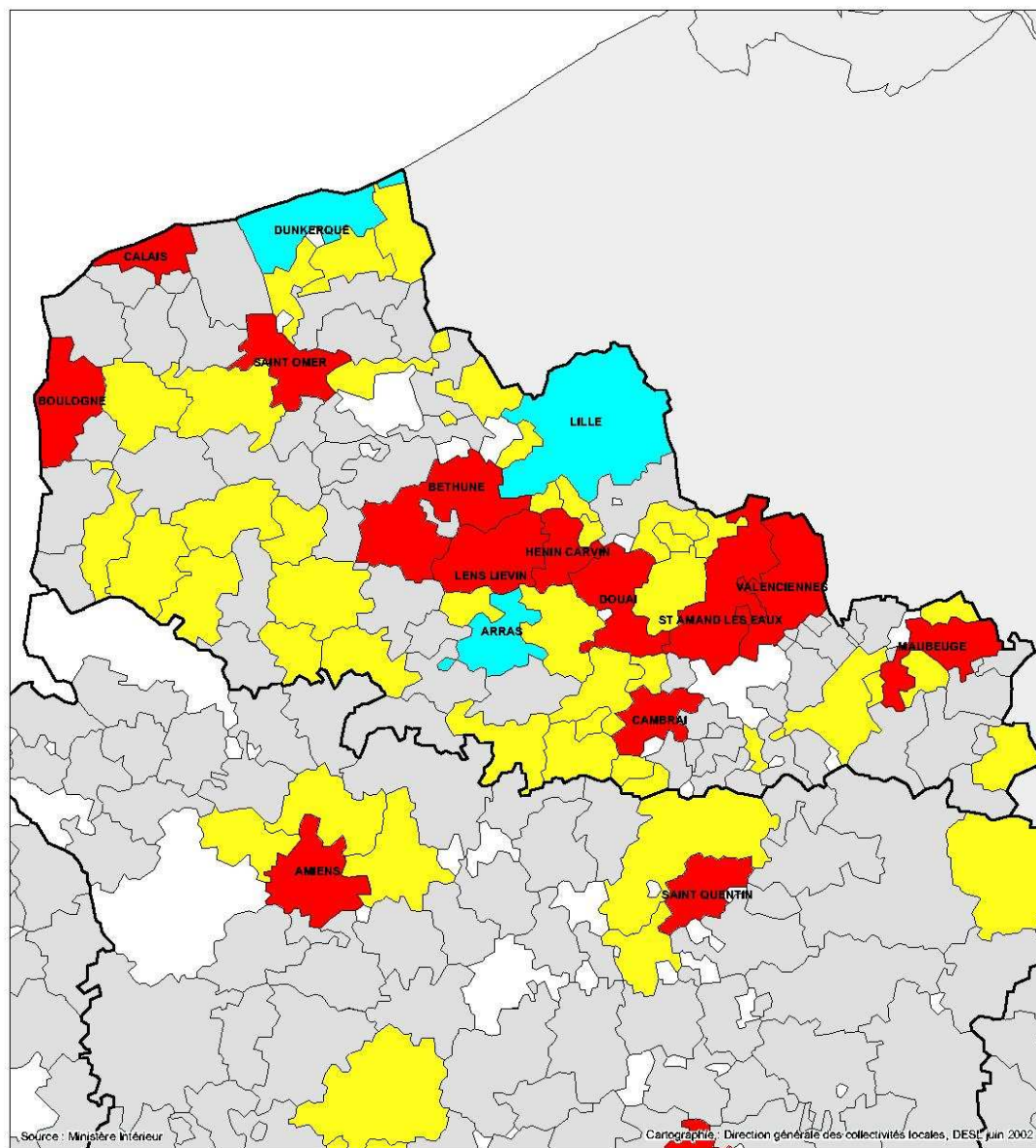
Dans le département du Pas-de-Calais, l'état du droit est sensiblement différent. Le territoire arrageois s'est dans un premier temps constitué en district. Il s'est transformé en communauté urbaine en 1998, peu avant l'adoption de la loi Chevènement. Quelques communautés d'agglomération ont par ailleurs été créées. Quant aux communautés de communes, elles sont finalement peu nombreuses.

Arrondissement	Communautés urbaines	Communautés d'agglomération	Communautés de communes
Arras	1	0	17
Béthune	0	1	4
Boulogne	0	1	3
Calais	0	1	2
Lens	0	2	0
Montreuil	0	0	7
Saint-Omer	0	1	6

Source : Préfecture du Pas-de-Calais (2005)

¹ Maud Bazoche, *Du morcellement communal de 1789 à l'émiettement intercommunal et contractuel de 2000*, L'Harmattan, 2002.

NORD PAS DE CALAIS EPCI A FISCALITE PROPRE AU 1ER JANVIER 2002



- communauté d'agglomération
- communauté urbaine
- communauté de communes à TPU
- communauté de communes à fiscalité additionnelle
- syndicat d'agglomération nouvelle

Au titre de la recomposition territoriale, il est nécessaire d'envisager les effets de la loi du 25 juin 1999 en ce qui concerne les territoires de projet. La région est en effet caractérisée par la présence de pays et d'agglomérations, au sens de la loi précitée.

En ce qui concerne les pays, ils sont encore au stade du projet, après détermination de leur périmètre d'étude. On en compte pas moins de 10. La moitié de ces pays comprend une communauté d'agglomération (Calaisis, Boulonnais, Saint-Omer, Cambrai, Maubeuge Val de Sambre). Un autre pays comporte une communauté urbaine (Arras).

En ce qui concerne les agglomérations, 14 intercommunalités s'inscrivent dans ce cadre. Il s'agit d'une part de 3 communautés urbaines (Lille, Dunkerque et Arras, cette dernière étant de création récente). Il s'agit d'autre part de 11 communautés d'agglomération (Calaisis, Boulonnais, Saint-Omer, Artois, Lens-Liévin, Hénin-Carvin, Douaisis, Cambrai, Porte du Hainaut, Valenciennes, Maubeuge Val de Sambre). Des contrats d'agglomération ont déjà été signés avec neuf de ces intercommunalités (Arras, Calaisis, Douaisis, Dunkerque Grand Littoral, Hénin-Beaumont, Lens-Liévin, Lille Métropole, Saint Omer, Valenciennes Métropole).

Avant d'envisager directement les interventions de structures intercommunales en matière d'habitat, il est nécessaire de rappeler quelques données factuelles relatives à la population du Nord-Pas-de-Calais et aux conditions de logement.

Le Nord-Pas-de-Calais est une région particulièrement dense. Selon le recensement de 1999, sa population est de 3 997 000 habitants. Sur la base de ce critère, cette région est la quatrième de France, uniquement précédée des régions Ile-de-France (10 952 000), Rhône-Alpes (5 645 000) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (4 506 000).

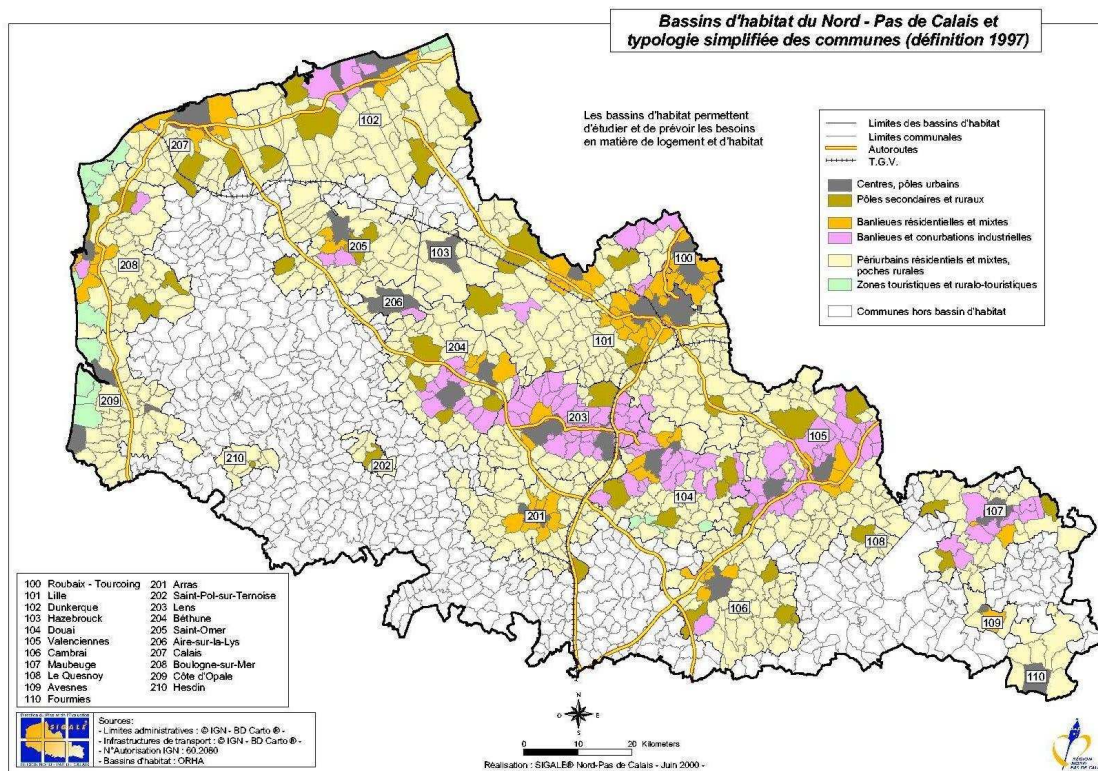
La superficie de la région Nord-Pas-de-Calais est par contre réduite. Elle n'est que de 12 414 km². Sur une base géographique, cette région est donc la cinquième plus petite région de France. En France métropolitaine, seules les régions Haute-Normandie (12 318), Ile-de-France (12 011), Corse (8 680) et Alsace (8 280) ont une superficie plus réduite.

Si l'on raisonne en terme de densité, la région Nord-Pas-de-Calais est donc la plus dense de France, réserve faite de la région Ile-de-France. Encore faut-il ajouter que la répartition de la population sur le territoire régional n'est évidemment pas homogène.

La région est en effet caractérisée, en premier lieu, par un foyer central dominant, « véritable continuum central qui structure une bonne partie du Nord-Pas-de-Calais. Un premier axe joint Arras à Lille, avec un prolongement jusqu'au Courtrésis. Un second axe s'étend d'ouest en est entre Béthune et Valenciennes en se poursuivant, ex-bassin minier oblige, vers Mons et Charleroi. Saint-Omer, Cambrai, Maubeuge et Tournai apparaissent plutôt comme des pôles périphériques, organisés en chapelet autour de ce vaste ensemble croisé ». En deuxième lieu, il existe un littoral relativement autonome, car « la zone de peuplement localisée entre Berck et Dunkerque reste séparée du foyer central. Son extension s'es effectuée sur une bande côtière, en particulier dans le dunkerquois, mais l'arrière-pays tend à se densifier également ». En troisième et dernier lieu, restent les zones faiblement peuplées du sud de la région, s'étendant linéairement d'est en ouest sur plus de 200 km. Elles sont particulièrement homogènes : « contrairement à ce que se passe pour les deux entités précédentes, où l'urbain rayonne largement, c'est ici le rural qui maintient clairement son emprise »².

² INSEE Nord-Pas-de-Calais, *Profils* n° 3, février 2000, p 2.

La cartographie régionale des bassins d'habitat illustre parfaitement cette répartition de la population sur le territoire régional.



Selon l'Observatoire régional de l'habitat et de l'aménagement du Nord-Pas-de-Calais (ORHA) et l'INSEE, « le parc des résidences principales construites entre 1949 et 1990 a augmenté d'environ 5 600 logements par an (...) La part des logements construits après 1990 reste faible (8,1 %) comparée à la situation nationale (12,4 %). Le dynamisme observé ces cinquante dernières années est donc dû en grande partie à la réoccupation de logements vacants et à la reconstruction du parc ancien, très important dans le Nord-Pas-de-Calais ».

En effet, « le Nord-Pas-de-Calais se caractérise par un parc à forte dominante d'habitat individuel : celui-ci représente presque 74 % des logements contre 57 % en France. Prédominante avant 1949, l'habitat individuel est redevenu très majoritaire dans la construction neuve depuis 1980, après la construction d'immeubles collectifs qui avait marqué les décennies précédentes. Le logement typique de la région est grand (plus de 70 % des logements ont au moins quatre pièces contre 60 % au plan national), individuel, avec un jardin de taille moyenne. Il comprend une cave ou un grenier pour 70 %, un garage pour 63 % et une cuisine séparée pour 92 %. Presque la moitié des logements sont sous-peuplés contre 41 % au niveau national ».

En ce qui concerne les logements collectifs, ils n'ont été prépondérants dans la construction qu'après la « guerre jusqu'en 1980, au moment des trente glorieuses et de la pénurie de logements accentuée par le baby-boom. De grands ensembles ont alors été construits : presque 30 % des logements collectifs appartiennent à un immeuble de plus de 50 logements contre seulement 18 % au niveau national. Le fait qu'il y ait peu d'immeubles collectifs de taille moyenne peut créer un contraste fort dans certains quartiers ou certaines villes entre des barres de grande densité et un parc traditionnellement individuel ».

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, la répartition des résidences principales est répartie comme suit :

Résidences principales	1 524 000	
Propriétaires	850 000	56 %
Locatif	674 000	44 %
Dont locatif privé	253 000	16 %
Dont locatif social	421 000	28 %

La proportion des ménages propriétaires se situe dans la moyenne nationale « mais n'est pas homogène à l'intérieur du Nord-Pas-de-Calais : dans les zones rurales situées hors bassins d'habitat et dans le périurbain, trois ménages sur quatre sont propriétaires alors que seulement un tiers des ménages le sont dans les villes-centres ».

Par voie de conséquence, « la région affiche les mêmes taux de répartition des statuts d'occupation qu'au niveau national (...) Par contre, la répartition des logements locatifs est différente : le secteur du locatif privé est sous-représenté (16 % contre 25 % au niveau national) et le secteur locatif social est sur-représenté (28 % contre 20 % au niveau national) »³.

On peut d'ailleurs noter que la Région Nord-Pas-de-Calais est la 3^{ème} région de France au regard de son parc locatif social. 7 % des logements sociaux métropolitains y sont en effet situés, la 1^{ère} région étant bien évidemment l'Ile-de-France (27 %) et la seconde Rhône-Alpes (10 %). Cela étant, il ne s'agit pas d'une situation exceptionnelle mais plutôt d'une caractéristique de grande région urbaine qui se retrouve également en Ile-de-France ou en Rhône-Alpes.

Si l'on envisage maintenant la proportion des logements sociaux par rapport à la population, « la densité du parc social par habitant est de 69 logements pour 1 000 habitants. La région Nord-Pas-de-Calais arrive au 4^{ème} rang avec 78 logements pour 1 000 habitants ».

Ce parc locatif social dans la région présente une particularité : alors que le parc national recouvre 87 % de logements collectifs et 13 % de logements individuels, celui du Nord-Pas-de-Calais est composé à 65 % de logements collectifs et à 35 % de logements individuels. Alors qu'elle est de 31 % dans le département du Nord, la proportion de logements individuels atteint même 42 % dans le département du Pas-de-Calais⁴.

Si l'on envisage ce parc locatif social dans l'espace régional, on constate une très forte concentration dans certaines espaces :

- 37 % des logements sociaux dans la métropole (bassins d'habitat de Lille, Roubaix-Tourcoing) ;
- 25 % de logements sociaux dans le bassin minier (bassins d'habitat de Douai, Valenciennes, Lens) ;

³ INSEE, « Les logements du Nord-Pas-de-Calais et leur spécificité » in *Les dossiers de Profils* n° 75, juin 2004, p 10-11.

⁴ Direction régionale de l'équipement, Synthèse de l'enquête sur le parc locatif social au 1^{er} janvier 2004, page 14.

- 18 % de logements sociaux sur le littoral (bassins d'habitat de Dunkerque, Calais et Boulogne).

Répartition des logements sociaux dans les bassins d'habitat du département du Nord

Bassins d'habitat	Résidences principales 1999	Poids relatif	Population sans double compte 1999	Poids relatif	Nombre de logements sociaux	Poids relatif
Lille	341 040	23 %	875 393	22 %	73 495	23 %
Roubaix-Tourcoing	150 019	10 %	419 873	11 %	43 415	14 %
Valenciennes	133 950	9 %	360 854	9 %	28 654	9 %
Dunkerque	98 894	7 %	274 184	7 %	28 548	9 %
Douai	90 686	6 %	249 560	6 %	16 537	5 %
Maubeuge	51 043	3 %	138 702	3 %	13 713	4 %
Cambrai	42 624	3 %	109 974	3 %	5 111	2 %
Fourmies	11 447	1 %	29 939	1 %	2 687	1 %
Hors bassins d'habitat	37 918	3 %	102 266	3 %	1 819	1 %
Hazebrouck	11 384	1 %	31 242	1 %	1 638	1 %
Avesnes	3 740	0 %	9 434	0 %	743	0 %
Le Quesnoy	3 724	0 %	9 697	0 %	555	0 %
Département du Nord	957 388	64 %	2 555 020	64 %	215 342	68 %

Source : DRE Nord-Pas-de-Calais, EPLS au 1^{er} janvier 2004

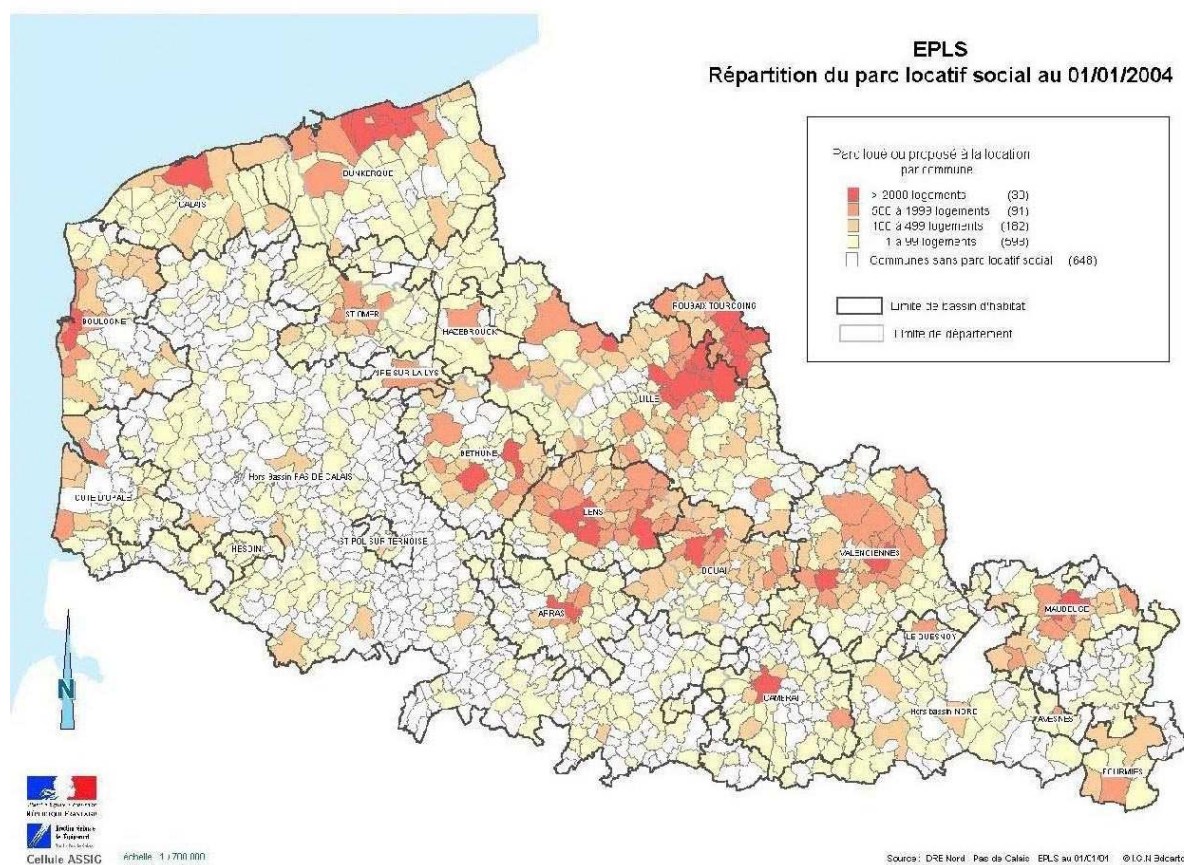
Répartition des logements sociaux dans les bassins d'habitat du département du Pas-de-Calais

Bassins d'habitat	Résidences principales 1999	Poids relatif	Population sans double compte 1999	Poids relatif	Nombre de logements sociaux	Poids relatif
Lens	147 286	10 %	404 608	10 %	34 252	11 %
Boulogne	58 171	4 %	155 091	4 %	14 553	5 %
Béthune	84 517	6 %	220 690	6 %	14 080	4 %
Calais	49 430	3 %	133 311	3 %	12 047	4 %
Arras	43 135	3 %	110 754	3 %	9 911	3 %
Saint Omer	32 636	2 %	90 935	2 %	5 559	2 %
Côte d'Opale	25 263	2 %	64 614	2 %	3 651	1 %
Hors bassins d'habitat	58 233	4 %	161 288	4 %	2 912	1 %
Aire sur la Lys	9 757	1 %	26 700	1 %	815	0 %

Hesdin	3 585	0 %	9 177	0 %	559	0 %
St Pol sur Ternoise	3 211	0 %	8 302	0 %	402	0 %
Département du Pas-de-Calais	534 305	36 %	1 441 568	36 %	100 317	32 %

Source : DRE Nord-Pas-de-Calais, EPLS au 1^{er} janvier 2004

Il ressort de ce tableau que les bassins d'habitat de Lens, Boulogne, Béthune et Calais concentrent 76 % des logements sociaux du département du Pas-de-Calais.



Ce parc social régional est assez ancien : « près de la moitié du parc (43 %) a été construit avant 1974. Le parc du département du Nord est légèrement plus âgé que celui du Pas-de-Calais qui a été plus lent à constituer son parc de logements sociaux, en raison d'une offre importante représentée par le parc minier. En effet, 46 % du parc a été construit avant 1974 dans le Nord contre 35 % pour le département du Pas-de-Calais »⁵.

Dans ce contexte institutionnel et factuel, l'intervention de quatre intercommunalités en matière d'habitat seront envisagées dans ce rapport. Il s'agit, d'une part, des communautés urbaines de Lille Métropole, de Dunkerque Grand Littoral et d'Arras, d'autre part de la

⁵ Direction régionale de l'équipement, Synthèse de l'enquête sur le parc locatif social au 1^{er} janvier 2004, page 15.

communauté d'agglomération de Maubeuge Val de Sambre. Les initiatives des communautés de communes du Nord-Pas-de-Calais en matière d'habitat étant peu nombreuses, l'étude de l'une d'entre elles n'a pu être réalisée. Cela étant, l'habitat dans les territoires ruraux pourra être étudié sur la base de la promotion de l'intercommunalité par le conseil régional du Nord Pas-de-Calais, à partir des contrats de développement rural que ce dernier conclut avec des établissements intercommunaux.

I. Les acteurs

A) Les EPCI concernés

1) Les compétences (compétence de plein droit, intérêt communautaire)

1.1 Communauté urbaine de Lille

La communauté urbaine de Lille Métropole a été créée en vertu de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1966. Elle regroupe actuellement 85 communes⁶. Caractérisée par un périmètre d'une superficie de 612 km², elle comprend 1 091 000 habitants, 40 % de cette population étant concentrée dans quatre communes (Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq). Sa densité est de 1 785 habitants / km², ce qui en fait la 2^{ème} métropole la plus dense de France.

⁶ Lomme et Hellemmes sont en l'état des communes associées à la ville de Lille.



Elle s'est lancée dans l'élaboration d'un programme local de l'habitat en 1994. Ce projet a toutefois été rejetée par le conseil communautaire en 1995. Le cadre juridique de l'intervention communautaire a été profondément marqué par cet échec. La Communauté urbaine de Lille a en quelque sorte tourné autour de cette compétence avant de la saisir officiellement.

A cette date, la Communauté urbaine de Lille a en effet orienté son action dans une perspective de renouvellement urbain. C'est la politique dite de la Ville Renouvelée. Dans ce cadre, caractérisée par une géographie prioritaire définie par la Communauté au sein de son territoire, de nombreuses opérations intéressant l'habitat ont été engagées, sans, toutefois, que la compétence habitat lui soit clairement attribuée.

En matière d'habitat, la situation de la communauté urbaine de Lille Métropole est paradoxale. En effet, elle s'est révélée pionnière du renouvellement urbain dans les années

1990⁷, vraisemblablement du fait de l'acuité du problème sur son territoire. C'est la politique dite de la Ville Renouvelée. Elle repose sur le constat d'une dégradation globale de certaines communes de la communauté, tant sur le plan du développement économique, du fait du déclin d'industries jusque-là florissantes (textile), que sur le plan des conditions de vie. La politique de la Ville Renouvelée constitue une stratégie globale ayant pour objectif de redonner vigueur à ces populations et ces territoires. Il s'agit donc d'une politique de discrimination positive au sein d'une intercommunalité.

Sur la base d'un marché de définition, un *Document fondateur* a été élaboré en 1996 pour concevoir l'aménagement de ces territoires. L'habitat y a immédiatement été pris en compte. Selon ce document, « l'habitat de la Ville renouvelée reste, sur le plan du confort, de l'agrément, de l'attrait, de l'urbanisme, du fonctionnement, un des grands handicaps des territoires concernés (...) La part des logements inconfortables et vétustes, des immeubles déqualifiés ou dégradés y est nettement plus forte qu'ailleurs. En outre, les processus de concentration de populations affectées de situations sociales et économiques difficiles se sont poursuivis (...) Les conditions d'habitat sont donc un des enjeux majeurs de la Ville Renouvelée. L'acquisition et le renforcement des conditions de logement par l'amélioration et la restructuration de l'existant, la diversification de l'offre et son adaptation aux besoins par des constructions nouvelles, l'aménagement urbain autour de l'habitat sont des pièces maîtresses d'une politique de Ville Renouvelée »⁸.

Cette politique a été évidemment conçue dans la perspective d'une mixité sociale. Pour ses auteurs, « il est clair qu'un des enjeux de fond sur le moyen et le long terme de la Ville Renouvelée est la question du peuplement et il est non moins clair qu'à cet égard l'habitat est un vecteur majeur de la Ville Renouvelée. Au regard d'une situation de l'habitat déficiente et dévalorisée, permettre une diversification du peuplement, attirer les classes moyennes qui ont disparues, apporter les meilleures conditions de logement et valoriser l'habitat des populations modestes ou en difficulté qui y résident constituent un enjeu fondamental »⁹.

Dans le cadre de la politique de la Ville Renouvelée, la Communauté urbaine de Lille a mis « en œuvre, en étroite collaboration avec les communes, et souvent à leur demande, les actions en matière d'habitat qui suivent :

En matière de logement HLM :

- Garantie d'emprunt pour des opérations de logement social,
- Gestion du contingent réservataire obtenu grâce à ces garanties en collaboration avec les communes ;
- Participation au financement des opérations de construction et de réhabilitation et d'entretien de logements sociaux menées par les seuls Offices HLM et OPAC communautaires ;
- Participation sur nos compétences à la requalification des quartiers d'habitat social.

⁷ Henri Jacquot, « Origines, enjeux et encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain » in *Droit et politiques de renouvellement urbain*, La documentation française, coll. Cahiers du GRIDAUH n° 10, p 8.

⁸ Groupement SCET et équipes associées TEN-ECD-CREPAH, *Mission de définition du concept de ville renouvelée dans la métropole lilloise. Document fondateur*, octobre 1996, p 24. Ce document précise ensuite que « cette nécessité n'est pas simple à conduire et à développer car l'habitat concerné est complexe, parfois dégradé, souvent dévalorisé, assez spécifique dans le cadre national. En outre, bien des habitants sont en difficulté, déstabilisés, insécurisés et les images négatives durables sont difficiles à inverser » (ibid., p 25).

⁹ *Ibid.*, p 26.

En matière de parc privé ancien :

- Interventions en direction du parc privé :
- Suivi animation des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat :
- ✓ OPAH de quartiers ou de secteur ;
- ✓ OPAH Thématiques (réhabilitation des courées, lutte contre l'insalubrité...) ;
- Convention publique d'aménagement des opérations de réhabilitation requalifiante ;
- Opérations de Résorption d'Habitat Insalubre (RHI) ;
- Soutien au fonctionnement des PACT de l'agglomération.

Développement d'une offre de logement très sociale :

- Animation du dispositif d'observation de la demande de logement très sociale ;
- Participation financière à la réalisation de logements d'insertion (ANAH PST (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat – Programme Social Thématique)– PLAI (Prêt Locatif Aidé Insertion), ou autres...) ;

Création de Zone d'Aménagement concerté (Z.A.C) Habitat qui relève de notre établissement

Actions de solidarité.

- Soutien à la Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) ;
- Soutien à la réhabilitation des établissements d'hébergement de personnes âgées ;

Politique foncière d'intervention préventive sur l'habitat insalubre et pour la création de logements très sociaux »¹⁰.

La communauté urbaine ne s'est donc engagée en matière d'habitat que de manière incidente, quoique profonde, à travers la politique de la Ville Renouvelée. Dans sa délibération n° 01 C du 20 novembre 2000 intitulée « Réussir le renforcement de la modernisation de l'intercommunalité », le conseil de communauté ne s'est pas engagé en matière d'habitat, se contentant de préciser que cette compétence serait évoquée ultérieurement. Il a fallu attendre ces dernières années pour que la communauté acquière pleinement cette compétence¹¹.

Par une délibération n° 03 C 0289 du 16 juin 2003, le conseil communautaire s'est toutefois contenté d'engager l'élaboration d'un programme local de l'habitat sans véritablement prendre la compétence Habitat, si ce n'est implicitement.

Par voie de conséquence, ladite prise de compétence a dû faire l'objet d'une seconde délibération du Conseil communautaire, en date du 16 décembre 2004. L'objet de cette délibération visait à confirmer explicitement les actions d'ores et déjà engagées en prenant clairement la compétence correspondante.

Toutefois, cette délibération du 16 décembre 2004 restait équivoque en ce qui concerne la dimension foncière de la politique de l'habitat. Elle renvoyait en effet explicitement à une délibération ultérieure, qui pourrait être présentée au cours du 1^{er} semestre 2006.

¹⁰ Rapport au Conseil communautaire du 15 octobre 2004, p 1-2.

¹¹ Il faut encore mentionner qu'un arrêté préfectoral du 31 janvier 1993 a retenu le territoire de la communauté comme bassin d'habitat au titre de la conférence intercommunale du logement. Pourtant, cette structure ne semble pas être activée.

1.2 Communauté urbaine de Dunkerque

L'intervention de la communauté urbaine de Dunkerque en matière d'habitat est plus aisée à présenter. Cette communauté a été créée en 1968 de manière volontaire. Composée actuellement de 18 communes, son territoire représente 25 478 hectares et sa population 145 000 habitants.

L'urbanisation dunkerquoise est évidemment marquée par l'histoire. La ville a en effet considérablement souffert lors de la seconde guerre mondiale et a été ensuite reconstruite. Cette agglomération a depuis connu un important développement portuaire et l'implantation d'industries métallurgiques, notamment à partir des années 70. En ce qui concerne l'habitat, « l'essor rapide et l'arrivée massive d'ouvriers ont été accompagnées par la construction d'un important parc HLM sur les communes de Grande-Synthe, Saint-Pol-sur-Mer et les quartiers sud de Dunkerque sous forme de grands ensembles homogènes et monolithiques. Parallèlement, le parc locatif privé est resté très réduit. En contrepoint, l'est de l'agglomération voit son image résidentielle et touristique se renforcer par la construction de lotissements résidentiels et l'accueil de populations plus favorisées »¹². Les crises économiques contemporaines ont sensiblement accentué ces mécanismes de ségrégation.

1.3. Communauté urbaine d'Arras

Enumérées à l'origine dans l'arrêté préfectoral du 31 décembre, les compétences de la Communauté urbaine d'Arras ont été étendues à plusieurs reprises, notamment par des arrêtés en date des 6 août 1999, 3 août 2000. L'article 2, relatif aux compétences de la Communauté, de ce dernier arrêté a fait l'objet d'une réécriture par un arrêté du 30 novembre 2005, suite à une délibération du conseil communautaire en date du 13 mai 2005.

Le I de l'article L. 5215-50-1 du Code général des collectivités territoriales (issu de l'article 6 de la loi du 12 juillet 1999) est purement et simplement repris, la communauté étant compétente en matière de :

- « 1° chartes intercommunales de développement et d'aménagement, schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme ou documents d'urbanisme en tenant lieu, programmes locaux de l'habitat, constitution de réserves foncières pour les actions communautaires, les conseil municipaux devant être saisis pour avis » ;
- 2° ... actions de réhabilitation d'intérêt communautaire ... »

Le II de l'article L. 5215-20-1 du Code général dispose par ailleurs que « les communautés urbaines existant à la date de la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 précitée continuent d'exercer dans les conditions de droit commun, aux lieux et places des communes membres, les compétences qui leur ont été antérieurement librement transférées par les communes membres ».

En application de ce II, les statuts de la communauté urbaine d'Arras, tels que modifiés en 2005, évoquent sa compétence

« 16° en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

¹² Direction départementale de l'équipement, *Porter à la connaissance de l'Etat – programme local de l'habitat de Dunkerque*, juin 2002, p 7.

- a) Observatoire du logement ;
- b) Politique du peuplement pour favoriser la mixité sociale et l'accès au logement ou relogement des personnes défavorisées ;
- c) Création, aménagement des zones d'habitation ;
- d) Création, acquisition et exploitation de terrains et bâtiments en vue de la mise en œuvre de la compétence Habitat de la CUA ;
- e) Financement du logement : subventions et garanties d'emprunts pour la construction de logements en location et accession sociales, pour l'amélioration de l'habitat, pour la résorption de l'habitat insalubre et pour les investissements et le fonctionnement des centres et foyers d'hébergement ;
- f) Actions d'information et d'accompagnement contribuant à l'accès et au maintien dans un logement, notamment pour les personnes défavorisées ;
- g) Actions d'information et de conseil favorisant les initiatives en matière de construction et d'amélioration de l'habitat.

17° Accueil des gens du voyage

18° En matière de politique de la ville :

- a) Animation des dispositifs contractuels de développement social urbain, de rénovation urbaine, d'insertion sociale et professionnelle ;
- b) Financement des investissements liés à la rénovation urbaine. »

De plus, en application de la loi du 13 août 2004, les statuts de la Communauté mentionnent expressément sa compétence à l'égard des délégations en matière de logement :

« 29° Habilitation de recevoir par l'Etat délégation des aides à la pierre.

30° Fonds de solidarité logement communautaire.

31° Délégation du contingent préfectoral. »

Si la Communauté urbaine d'Arras a été la 1^{ère} Communauté de France à signer, le 11 février 2005, une convention de délégation des aides à la pierre, elle ne s'est par contre pas engagée ultérieurement, ni dans une demande de délégation du fonds de solidarité logement, ni dans une demande de délégation du contingent préfectoral des réservations HLM.

Cette convention de délégation est mise en œuvre depuis 2005. Elle produira des effets pour une durée de trois ans, du fait de l'absence de PLH communautaire.

Son exécution s'est notamment traduite par le lancement d'un appel à projet au cours de l'année 2005 auprès des opérateurs du logement social, qu'il s'agisse de l'OPAC départemental ou des sociétés anonymes d'HLM. La programmation des logements sociaux se traduira dans le budget primitif de la Communauté, devant être adopté en février 2006. Les financements devraient être accordés au cours du 2nd semestre de cette année.

2) L'organisation

2.1 Communauté urbaine de Lille

L'existence d'un service de l'habitat est récente. Elle date seulement de 2003. Ce service relève de la direction de la Ville Renouvelée. Cette insertion s'explique par la genèse, délicate, de la politique de l'habitat dans cette communauté.

Le service de l'habitat est peu nombreux.

Une commission d'élus communautaires couvre les thèmes relatifs à la Ville et à l'Habitat. Un vice-président, M. Alain Cacheux, est spécialement en charge de l'habitat.

2.2 Communauté urbaine de Dunkerque

Composant du pôle urbain de la direction générale du développement, la direction de l'habitat de la Communauté urbaine de Dunkerque est particulièrement étoffée. Elle compte un peu plus d'une dizaine de personnes.

Un vice-président, M. Henri Loorius, est en charge de l'habitat, du logement et des opérations foncières liées au logement.

2.3 Communauté urbaine d'Arras

Il existe un service habitat au sein de la Direction du développement social et solidaire. Il n'est composé que de deux personnes. Deux autres emplois devraient être créés par le budget primitif de l'année 2006, prévu pour être adopté en février 2006.

Mme Marie-Thérèse Lenoir est vice-présidente de la Communauté chargée de la politique de l'habitat. Elle est par ailleurs conseillère municipale d'Arras déléguée au logement.

2.4 Communauté d'agglomération de Maubeuge Val de Sambre

Cette structure intercommunale est elle-même peu importante. Elle compte à peine une cinquantaine d'agents. L'habitat est en réalité pris en charge dans la continuité du développement, de l'urbanisme et de l'aménagement.

B) La coordination institutionnelle

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

1.1 Communauté urbaine de Lille

Une conférence intercommunale du logement est censée exister. Le PLH envisageait de la réactiver.

1.2 Communauté urbaine de Dunkerque

Une conférence intercommunale du logement a été créée, l'arrêté préfectoral du 9 juillet 1999 reprenant le périmètre de la communauté urbaine de Dunkerque comme bassin d'habitat¹³. Dans ce cadre, la communauté urbaine entend mener une politique active caractérisée par la volonté d'associer les acteurs du logement, à l'égard du programme local de l'habitat qui vient d'être adopté ou de la charte intercommunale du logement.

1.3 Communauté urbaine d'Arras

La Communauté urbaine d'Arras participe à une conférence intercommunale du logement présidée par la vice-présidente de la Communauté en charge de la politique de l'habitat.

Cette conférence intercommunale a engagé l'élaboration d'une Charte de peuplement.

Compte tenu des objectifs que le projet envisageait, notamment du mode de répartition de l'accueil au sein de chaque commune des personnes défavorisées, ce projet a échoué. Il n'a pas été adopté. Plusieurs communes semblent avoir exprimé leur hostilité à l'idée d'offrir des logements adaptés (PLAI).

Ce projet de Charte de peuplement se présentait cependant comme une simple déclinaison territoriale du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et de l'accord collectif départemental.

2) *Participation à un syndicat mixte compétent*

2.3 Communauté urbaine d'Arras

La Communauté urbaine d'Arras est membre du SESDRA, syndicat mixte d'études pour le schéma directeur de la région arrageoise. Cet établissement public regroupe aussi les communautés de communes environnantes.

Au-delà du schéma directeur, le SESDRA a élaboré un 1^{er} PLH (1996/2001) et s'est engagé dans l'élaboration d'un 2nd.

La participation de la Communauté urbaine d'Arras à ce syndicat mixte pose un problème juridique extrêmement délicat. En effet, l'adoption d'un tel PLH par ce syndicat aurait lieu dans un contexte paradoxal.

En effet, l'adoption d'un PLH communautaire est la condition *sine qua non* du reversement à la Communauté de la contribution pesant sur la commune de Dainville (5,4 % de logements sociaux). Le syndicat mixte ne serait ici se substituer à la Communauté.

¹³ La circulaire du 25 avril 1999 précise en effet que, « afin de ne pas multiplier les zonages procédant de réglementation diverses, la délimitation des bassins d'habitat devra prendre en compte les périmètres déjà existants, qu'il s'agisse des structures de coopération intercommunale compétentes en matière d'urbanisme et de logement, des programmes locaux de l'habitat à condition qu'ils soient intercommunaux ainsi que, le cas échéant, des bassins d'habitat qui auraient déjà été délimités par les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, des territoires des contrats de ville ou des conférences intercommunales préexistantes au 31 juillet 1998 ».

Par ailleurs, l'adoption d'un PLH communautaire est une condition au renouvellement de la convention de délégation des aides à la pierre, susceptible alors d'être conclue pour une durée de six ans. Selon l'opinion constamment affirmée par les services de l'équipement, un PLH adopté par le syndicat mixte ne saurait être admis : la Communauté étant délégataire, elle doit avoir, au moins à terme, son propre PLH.

Plutôt que de renoncer à la participation de la Communauté au syndicat mixte, les élus communautaires semblent essayer de trouver une autre solution. Dans le cadre du débat sur le projet de loi portant Engagement national pour le logement, Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur-maire d'Arras, président de la Communauté urbaine, a fait adopter par le Sénat un amendement prévoyant expressément que les syndicats mixte puissent adopter un PLH.

Cet amendement ne résout pas les difficultés précitées. Il semble le résultat d'une incompréhension entre les services de la Communauté et les attachés parlementaires du sénateur, qui ont vraisemblablement rédigé cet amendement. Dès lors, il est nécessaire soit d'amender le texte adopté par le Sénat, soit de renoncer purement et simplement à la participation de la Communauté à ce syndicat mixte.

3) PARTICIPATION AVEC UNE STRUCTURE DEPARTEMENTALE OU REGIONALE

Sans objet

C) Les relations avec d'autres intervenants

1) LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES FINANCEURS : ANAH, , représentants locaux du 1% logement, financeurs de la rénovation urbaine (association foncière logement, ANRU)

1.3 Communauté urbaine d'Arras

Quant à la convention conclue avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, elle conserve l'instruction des demandes par ladite agence. L'insuffisance de moyens communautaires en est la raison. Par ailleurs, il n'est pas certain que le nombre des demandes sur le territoire communautaire serait suffisante pour justifier à elle seule la création d'un emploi budgétaire à temps plein. La solution adoptée est donc commode.

2) LES ORGANISMES DE CONSEIL (agence d'urbanisme, recours aux services de la DDE, création d'un observatoire de l'habitat)

Dans le Nord-Pas-de-Calais, il existe depuis 1987, en application du 1^{er} contrat de plan Etat / Région, un observatoire régional de l'habitat et de l'aménagement (ORAH).

2.1 Communauté urbaine de Lille

La Communauté dispose d'une agence d'urbanisme au sein de laquelle un observatoire a été créé.

Cette agence est particulièrement sollicitée en matière d'aménagement et d'habitat. Les liens avec la communauté sont particulièrement étroits, tant sur le plan financier que sur celui du personnel (mise à disposition d'agents, etc.).

La Chambre régionale des comptes a eu l'occasion de critiquer l'étroitesse de ces rapports lors d'un contrôle de gestion.

2.2 Communauté urbaine de Dunkerque

La Communauté dispose d'une agence d'urbanisme. En matière d'habitat, les relations entre la Direction de l'habitat et l'agence semblent dépourvus d'aménité.

2.3 Communauté urbaine d'Arras

La Communauté urbaine d'Arras ne dispose d'aucun organisme de conseil qui lui soit associé. En vertu de ses statuts, elle est compétente pour exercer cette fonction. Le service de l'Habitat essaye de la remplir, compte tenu des moyens dont il dispose...

L'absence d'une véritable structure d'expertise associée à la Communauté constitue un défaut dans la cuirasse, notamment face à des interlocuteurs tels que Pas-de-Calais Habitat, l'OPAC départemental.

2.4 Communauté d'agglomération de Maubeuge Val de Sambre

Elle dispose d'une agence d'urbanisme. Celle-ci constitue un appui intéressant pour la communauté dans l'élaboration de ses propres projets et, plus encore, un lien remarquable avec les communes membres. Les plans d'urbanisme de ces dernières sont dans une large mesure conçus par l'agence d'urbanisme.

3) LES ORGANISMES OPERATIONNELS (HLM, SEM, EPF, EPA)

« la région compte donc un parc locatif social important réparti entre 47 bailleurs sociaux :

- 23 sociétés anonymes d'HLM gèrent 60 % du parc ;
- 9 offices d'HLM gèrent 38 % du parc ;
- 10 PACT gèrent 1 % du parc ;
- 5 sociétés d'économie mixte de construction gèrent 1 % du parc. »¹⁴

Compte tenu de la spatialisation de l'activité de ces bailleurs sociaux, chacune des communautés étudiées n'est en rapport qu'avec certains d'entre eux.

Par contre l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais est un partenaire privilégié des communautés. Il a été créé par le décret n° 1154 du 19 décembre 1990. Il est dirigé par Marc Kaszynski, par ailleurs directeur de la revue *Etudes foncières*.

¹⁴ Direction régionale de l'équipement, Synthèse de l'enquête sur le parc locatif social au 1^{er} janvier 2004, page 7.

Sa compétence territoriale couvre toute la région. Sa spécialité consiste à réaliser des études, des travaux et toutes opérations immobilières et foncières « de nature à faciliter l'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme et spécialement la reconversion des friches industrielles et de leurs abords » (article 2). Il est habilité à lever une taxe spéciale d'équipement lui permettant de disposer de fonds propres. (article 1609 A du Code général des impôts). Le produit de cet imposition est plafonné à 9 millions d'euros.

Dès l'élaboration de son 1^{er} programme pluriannuel d'interventions foncières (1996/2000), l'EPF a délibérément envisagé son action sous le registre du partenariat avec les intercommunalités. Cette orientation n'a pas été démentie depuis. Ce partenariat avec les intercommunalités s'exprime sur le mode contractuel. Dans un premier temps, sont négociées des conventions cadres entre la communauté concernée et l'EPF, de manière à définir l'objet de son intervention et les modalités générales, notamment sur le plan financier. Dans un second temps, sont signées des conventions opérationnelles organisant le portage foncier par l'EPF et les conditions selon lesquelles le site sera repris par l'intercommunalité à l'issue du portage. L'EPF est en effet un intermédiaire foncier.

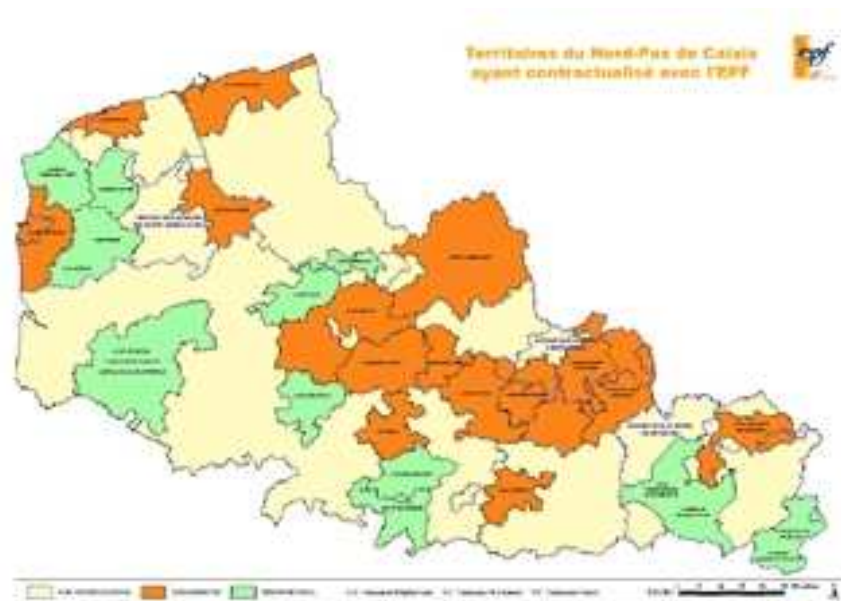
L'EPF a décliné dans ce programme son intervention dans ce domaine « de la manière suivante :

- 1° L'EPF participe aux études menées par la collectivité locale en lui apportant ses compétences foncières, techniques d'ingénierie financière.
- 2° L'EPF engage, en partenariat avec la collectivité, une démarche de référentiel foncier pour guider la définition du projet urbain proprement dit et déboucher sur un programme d'acquisitions foncières adapté dans l'espace et le temps.
- 3° L'EPF est l'opérateur foncier de l'opération de renouvellement : il acquiert pour le compte de la collectivité (par voie amiable, par préemption ou par expropriation) et gère le bien acquis en réalisant des travaux conservatoires d'attente.
- 4° L'EPF est l'opérateur de la requalification. Il inscrit l'opération à sa programmation et en sa qualité de maître d'ouvrage, sollicite les subventions, fait réaliser les études techniques préalables et conduit les travaux avec un traitement d'attente compatible avec le futur aménagement.. L'EPF assure le préfinancement des travaux. »¹⁵

Le 2nd programme pluriannuel d'interventions foncières 2000-2006 a été particulièrement axé sur le renouvellement urbain et la mixité sociale¹⁶. De sorte que les communautés les plus actives ont évidemment contracté avec lui.

¹⁵ EPF, *Programme pluriannuel d'interventions foncières 2000-2006*, p 42-43.

¹⁶ Les autres axes étant, d'une part, la trame verte et l'environnement, d'autre part les grands projets de développement d'intérêt régional.



Au 31 décembre 2004, l'EPF disposait de terrains et d'immeubles pour une valeur de l'ordre de 47 millions d'euros, répartis sur 2 600 hectares. 32 conventions-cadres ont été signées avec les intercommunalités et plus de 200 conventions opérationnelles sont en cours d'exécution.

Un 3^{ème} programme pluriannuel d'interventions foncières 2007-2013 est en cours d'élaboration.

Par ailleurs, on le sait, l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme a été modifié pour distinguer deux catégories d'établissements publics fonciers, l'une habilitée à l'égard de toutes les opérations prévues par le Code, l'autre spécialement prévue pour mener les acquisitions foncières relatives au logement social, sur la base d'un programme pluriannuel prenant en compte les programmes locaux de l'habitat.

L'EPF du Nord-Pas-de-Calais devrait voir son décret statutaire modifié pour relever de cette deuxième catégorie. Si tel est bien le cas, son intervention en matière de logement social devrait être essentielle. Une étude réalisée par l'ORHA préconisait cette évolution et elle a reçu l'appui du Conseil économique et social régional.

3.1 Communauté urbaine Lille Métropole¹⁷

Le parc de logements sociaux est de 109 587. L'encours de la dette des organismes HLM garantie par la Communauté urbaine de Lille est de l'ordre de 850 millions d'euros.

De nombreux organismes gestionnaires de logements sociaux interviennent sur le périmètre de la communauté de Lille. Au-delà des trois offices publics communautaires, sur lesquels nous reviendrons, on peut mentionner la présence de Partenord Habitat. Cet OPAC départemental dispose de 14 600 logements sur le territoire répartis sur le territoire de 54 communes parmi les 85 de la Communauté.

¹⁷ Source : réponse de la communauté urbaine d'Arras au questionnaire Logement de l'association des communautés urbaines, p 10.

Parmi les sociétés HLM, un regroupement significatif s'est opéré dans la métropole lilloise avec la constitution du groupe CMH. Son patrimoine immobilier y est de l'ordre de 44 000 logements sociaux. Font partie de ce groupe le CIL Habitat (créé en 1943), le Club Hen (coopérative de production HLM), Habitat de Flandre (société créée en 1996), Logicil (SA HLM apparue en 1990 par la fusion de sociétés créées entre 1921 et 1959), Logis de Flandre (SA HLM), Notre Maison (société coopérative de production HLM créée en 1921) et la Société anonyme de Lille & Environs (SA HLM datant de 1906).

On relève encore les PACT de Lille, de Roubaix et de Tourcoing. Deux représentants communautaires siègent dans leurs conseils d'administration respectifs. Ils gèrent respectivement 1 550, 1 231 et 1 001 logements. A la demande de la Communauté urbaine, ces trois structures ont engagé une réflexion sur leurs rapports, de manière à aboutir à une coordination plus grande à l'échelle métropolitaine.

En ce qui concerne les Offices publics, la communauté urbaine de Lille était dès sa création compétente en matière de logement social. Les trois offices publics HLM existants lui ont alors été en principe transférés.

L'Office de Lille a été créé en 1921. Il a été transformé en OPAC le 9 avril 1997 et est dorénavant dénommé Lille Métropole Habitat. Il possède un parc de plus de 18 000 logements. L'Office de Roubaix a été lui aussi créé en 1921. Il s'est transformé en OPAC le 14 mars 1994 et est dénommé Roubaix Habitat depuis 1999. Son parc comporte 7 900 logements. Quant à l'Office de Tourcoing, il est resté sous le statut d'OPHLM.

Ces trois offices gèrent donc plus de 30 000 logements sociaux sur les 110 000 de la Communauté. Même s'ils sont présent sur le territoire de 26 communes parmi les 78 de la Communauté disposant de logements sociaux, 90 % de leur parc est toutefois situé sur les quatre communes de Lille, Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq.

Par délibération du 15 octobre 2004, l'organe délibérant de la Communauté urbaine de Lille a affirmé sa volonté de regrouper ces trois offices et a engagé pour ce faire des études préalables. Cette délibération vise à constituer pour la Communauté un instrument à la mesure de son implication récente en matière d'habitat : « le regroupement des trois Offices permettrait d'assurer une meilleure couverture du territoire métropolitain, de mieux répondre à l'attente des Maires et d'organiser une planification plus efficace des investissements. Par ailleurs, des économies d'échelle pourraient être réalisées dans la gestion, dans l'entretien du parc et même la production d'offre nouvelle. Loin d'éloigner le bailleur de ses locataires, le regroupement des Offices doit avoir pour objectif d'assurer une meilleure proximité à la clientèle et des services aux locataires de qualité égale ou supérieure dans le cadre de charges maîtrisées »¹⁸.

Ce regroupement n'a pas encore été opéré. Il est susceptible de se heurter à une capacité d'inertie des organismes concernés et à une réticence des collectivités locales. La volonté de la Communauté n'est pourtant pas si audacieuse. Dans le rapport soumis à la délibération précitée, il est expressément « affirmé que les procédures d'attribution de logements resteront gérées localement, avec la participation active des maires ou de leurs représentants ».

3.2 Communauté urbaine de Dunkerque

¹⁸ Rapport au Conseil communautaire du 15 octobre 2004, p 2.

Dans le cadre de la préparation du PLH, cette Communauté a conclu des conventions d'objectifs avec les cinq principaux organismes HLM de son périmètre (Partenord Habitat, Maison Flamande, Cottage social des Flandres, Habitat du Nord, Habitat 62/59). Ces conventions organisent une planification du développement de l'offre de logements sociaux, au regard des besoins estimés au stade du diagnostic.

Ces conventions ont une durée de trois ans. Elles ne couvriront donc pas la durée du PLH (décembre 2005).

3.3 Communauté urbaine d'Arras¹⁹

Le périmètre de la communauté urbaine d'Arras comprend 9 158 logements. Elle ne gère aucun office communautaire d'HLM ou OPAC. Par contre, le département du Pas-de-Calais comprend un OPAC départemental, Pas-de-Calais Habitat. La situation de cet office est remarquable.

Cet Office est en effet propriétaire de 80 % des logements sociaux compris dans le périmètre de la communauté. Cela représente environ 30 % de son patrimoine immobilier. Paradoxalement, aucun représentant de la Communauté ne siège au sein du conseil d'administration de cet OPAC.

Il s'agit donc d'un partenaire inévitable de la Communauté. L'importance de cet Office public, que la Communauté ne contrôle pas, peut toutefois s'avérer gênante. Il ne dispose en effet pas de mêmes moyens, s'agissant notamment de la réalisation d'études.

Compte tenu de l'attractivité économique de la ville d'Arras, la Communauté semble avoir resserré les contacts avec des sociétés anonymes d'HLM, plusieurs opérations étant en cours ou projetées.

En tout état de cause, l'absence d'instrument communautaire complique sensiblement la mise en œuvre de sa politique de l'habitat.

Pourtant, depuis 1996, la Communauté urbaine d'Arras s'est engagée à aider le logement social, qu'il s'agisse d'accession à la propriété ou du locatif social. Plus précisément, « le fonds d'intervention pour le logement social a pour objectif d'apporter des subventions afin de permettre l'augmentation de la production de logements locatifs très sociaux, notamment dans les communes rurales, de soutenir l'accession à la propriété et d'aider les propriétaires bailleurs privés à améliorer leurs logements loués à des personnes aux revenus modestes »²⁰. Ces engagements se sont ainsi traduits :

- Pour l'accession à la propriété : abondement au prêt à taux zéro, d'abord à hauteur de 4 573 euros (30 000 F), puis à partir de 2003 à hauteur de 7 500 euros (49 197 F). Cette aide a bénéficié à environ 75 accédants par an.
- Pour le locatif social, par une participation au coût du foncier par l'intermédiaire de son Fonds d'Intervention Foncier, puis à partir de 2003, en subventionnant les

¹⁹ Source : réponse de la communauté urbaine d'Arras au questionnaire Logement de l'association des communautés urbaines, p 2.

²⁰ Arras Communauté, mai-juin 2004, n° 35.

opérations PLUS à hauteur de 8 385 euros, sous réserve que le bailleur construise 20% de PLA-I et 20% de grands logements (type 5 et au-dessus).

- Pour le locatif très social (PLA-I), en subventionnant les opérations à hauteur de ce qui est nécessaire pour arriver à leur équilibre financier (jusque 27 000 euros pour les opérations les plus récentes, en raison de la hausse des prix du foncier).

Ces aides financières auraient atteint les montants suivants lors des quatre dernières années :

- 2002 : 429 906 euros ;
- 2003 : 1 126 676 euros ;
- 2004 : 967 427 euros ;
- 2005 : 1 751 187 euros.

Par ailleurs, le montant de la dette garantie des organismes HLM est de 7,8 millions d'euros.

II. Les documents et leur articulation

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

1) DTA, SRADT, contrat de plan

La Région Nord-Pas-de-Calais n'est pas couverte, ne serait-ce que partiellement par une directive territoriale d'aménagement.

Le contrat de plan Etat Région porte sur plusieurs axes :

- Agir pour l'emploi
- Développer la solidarité
- Valoriser et mettre en réseau les territoires
- Volet après-mines

Les 2^{ème} et 3^{èmes} axes constituent une base d'intervention de la Région en matière, d'une part, de politique de la ville et de renouvellement urbain, d'autre part de renforcement des intercommunalités de projet. Plus précisément, le programme d'actions n° 25 s'intitule « intensifier les actions en faveur de l'habitat ». Son objet est, « pour faciliter le renouvellement urbain, de mettre en place des financements spécifiques (renforcement des moyens, adaptation et élargissement des dispositifs, mise en œuvre de démarches innovantes), de produire du logement de qualité, de requalifier l'habitat des secteurs les plus en crise et de réconcilier l'habitant avec son logement. Il se décline en 5 moyens d'action :

- 25.1 : l'accompagnement des politiques foncières du renouvellement urbain
- 25.2 : le renforcement des moyens pour la reconquête du parc privé
- 25.3 : l'accentuation des interventions pour conforter la reconquête du par social institutionnel

25.5 : le développement de l'accès au logement pour les jeunes. »

Ce programme est conçu comme étant lié à l'intercommunalité. En témoigne le fait que le contrat mentionne expressément que « les crédits logements de droit commun seront mobilisés en tant que de besoin en fonction du contenu et de la pertinence des projets de territoire ».

Depuis le 26 octobre 2001, la Région Nord-Pas-de-Calais s'est engagée dans l'élaboration d'un SRADT. Il a fait l'objet d'une élaboration particulièrement longue, caractérisée par de nombreuses expertises et une intense concertation. Il est actuellement soumis pour avis aux conseils généraux et au conseil économique et social régional. Son adoption définitive est prévue pour mai 2006.

Dans ce cadre, la Région s'est révélée particulièrement attentive aux disparités régionales et au renouvellement urbain. Ces priorités sont longuement évoquées dans le projet lui-même. Davantage que les analyses, ce sont les procédés envisagés pour concrétiser le SRADT qui nous intéressent ici. La concertation a en effet été suffisamment longue avec les autres entités locales que la Région souhaite utiliser le SRADT comme le cadre global de son action ultérieure avec elles.

Selon le projet de SRADT, « la Région, dans le cadre de la mise en œuvre du SRADT, ne peut limiter sa relation aux territoires au seul cadre contractuel. En effet, le contrat est un cadre trop limité pour inclure l'ensemble des enjeux qui déterminent la place des territoires dans le développement régional. Pour ne citer que deux exemples, la question de l'amélioration de la desserte ferroviaire et fluviale du port de Dunkerque ne passe pas seulement par un contrat avec la CUD ; de même, l'émergence d'un espace métropolitain ne peut se limiter à un contrat avec LMCU. Le contrat n'est donc que l'un des instruments sur lesquels peut s'appuyer la Région pour territorialiser le SRADT. Quatre principaux instruments peuvent être mis en œuvre :

- la mobilisation des politiques sectorielles au bénéfice d'objectifs territoriaux ;
- la formulations de prescriptions (ou de porters à connaissance régionaux) à destination des opérateurs territoriaux ;
- l'appui à l'ingénierie de projet ;
- enfin l'instrument contractuel »

Concernant plus précisément le porter à connaissance régional, cet instrument semble vouloir être utilisé dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat.

Aux termes du projet de SRAT, il est certes rappelé que la Région ne dispose pas du pouvoir d'imposer sa volonté aux entités locales. Mais, « en revanche, elle peut être partie prenante de l'ensemble des documents planificateurs, qu'il s'agisse des Scot, des plans de déplacements urbains et autres programmes locaux de l'habitat. Elle est donc en situation de formuler des « porter à la connaissance » énonçant la position de la Région vis-à-vis de l'EPCI :

- Le rappel des enjeux régionaux figurant dans le cadre du SRADT
- La lecture régionale des questions spécifiques du territoire, du point de vue des enjeux de différenciation (région maritime, espace métropolitain, région d'excellence économique)

- La lecture régionale des questions spécifiques du territoire, du point de vue de l'enjeu de réduction des disparités (cohésion interne de l'agglomération, relation ville-territoire et, éventuellement, relation à l'espace rural) »²¹.

Il va de soi que ces instruments pourraient s'appuyer les uns sur les autres. Les opérations prévues par un document d'un EPCI directement contraires aux orientations du SRADT n'auraient évidemment pas vocation à faire l'objet d'un financement contractuel de la part de la Région...

Le projet de SRADT mentionne par ailleurs la possibilité pour le Conseil régional d'adopter des directives régionales d'aménagement au nombre de trois. Dépourvues de valeur juridique, elles n'en auraient pas moins une valeur symbolique et, surtout, une portée politique.

Parmi ces trois éventuelles directives, l'une concerne précisément « le renouvellement urbain et la maîtrise de la périurbanisation ». Sur ce point, le texte du projet de SRADT est le suivant : « une directive régionale visera à l'organisation collective des différents acteurs afin de maîtriser l'étalement urbain que connaissent la plupart des agglomérations régionales. Permettant de rassembler dans un même dispositif l'ensemble des moyens d'intervention (foncier, financier, ingénierie...), une directive régionale mettra en œuvre une véritable politique d'organisation de la périurbanisation. Celle-ci s'articulera autour d'actions favorisant le renouvellement urbain, la lutte contre la ségrégation spatiale et social au sein des villes ... Elle intégrera également un schéma régional d'urbanisme commercial qui sera élaboré avec l'ensemble des territoires. De telles dispositions viseront aussi la qualité environnementale ainsi que la réduction des coûts globaux des opérations d'étalement urbain. Cette priorité régionale l'est tout autant au nom de la consommation raisonnée de l'espace (peu disponible dans notre région) que par son caractère social via la lutte contre les ségrégations et les exclusions »²².

IL s'agit ici davantage d'une directive au sens de la jurisprudence *Crédit foncier de France* (encadrement du pouvoir discrétionnaire de l'autorité capable de contracter) que des DTA.

2) Charte et contrat de pays

La communauté urbaine d'Arras est membre du Pays d'Artois, reconnu le 7 décembre 2004, avec onze autres EPCI. Le Pays couvre 255 communes, une population de 250 000 habitants dont près de la moitié en milieu rural. Un contrat de Pays été signé le 20 décembre 2004. La Charte du Pays évoque l'habitat et une commission thématique est censée être consacrée à ce thème.

La Communauté urbaine de Maubeuge Val de Sambre est, elle, membre du Pays Sambre-Avesnois, reconnu le 29 octobre 2004, avec 14 communautés de communes. Le Pays couvre 141 communes, soit une population de l'ordre de 140 000 personnes. Le parc naturel de l'Avesnois couvre la moitié du périmètre. Un contrat de Pays a été signé le 15 décembre 2004.

²¹ Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, Projet de SRADT, p 94.

²² Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, Projet de SRADT, p 87.

Le conseil de développement de ce Pays est commun à celui de l'agglomération de Maubeuge.

Le caractère opérationnel de ces structures est incertain.

3) Projet et contrat d'agglomération

Les communautés urbaines de Lille, de Dunkerque et d'Arras ont chacune signé un contrat d'agglomération.

Ils comprennent tous des objectifs relatifs à l'habitat.

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

1) Contrat de ville

Les quatre sites sont couverts par des contrats de ville qui précisent tous des objectifs comparables.

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

Les communautés de Lille, de Dunkerque et de Maubeuge sont caractérisées par un grand projet de ville.

3) Programme de rénovation urbaine dans les ZUS

Toutes les communautés étudiées font dorénavant l'objet d'une intervention de l'ANRU pour certaines de leurs ZUS.

Cela étant, ce sont systématiquement les communes qui sont porteuses du projet et signataires de la convention avec l'ANRU. Le rôle des communautés apparaît ici davantage en retrait.

C) Documents relatifs à l'habitat

Le Comité régional de l'habitat du Nord-Pas de Calais a exprimé, dans un avis du 15 décembre 2005 concernant le PLH de la Communauté urbaine de Lille, des « préconisations applicables à l'ensemble des PLH en cours de rédaction :

- être attentif au maintien d'un niveau suffisant d'intervention en matière de réhabilitation du parc de logements sociaux existants (PALULOS).
- Assurer une bonne articulation des PLH et des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.
- Suivre la question du logement indigne en tenant compte des évolutions législatives et réglementaires à venir.
- Faire vivre les dispositifs de concertation avec les représentants de locataires.
- Organiser une réflexion collective sur les coûts de la construction, particulièrement en ce qui concerne l'accession sociale. »

1) Le programme local de l'habitat

1.1 Communauté urbaine de Lille

Le PLH de Lille a été définitivement adopté le 16 décembre 2005. Son programme d'actions est déterminé autour de huit axes :

- 1° Accroître et rééquilibrer l'offre nouvelle de logements ;
- 2° Développer une politique foncière pour l'habitat ;
- 3° Affirmer le projet métropolitain de rénovation urbaine ;
- 4° Réhabiliter l'habitat social hors ANRU et son environnement ;
- 5° Poursuivre la réhabilitation du parc ancien privé ;
- 6° Assurer une réponse équilibrée des territoires aux besoins en hébergement et en logements spécifiques ;
- 7° Contribuer à l'accès au logement et au maintien des ménages défavorisés dans l'ensemble des territoires ;
- 8° Suivre et évaluer le PLH.

Le 1^{er} axe est déterminant. L'objectif quantitatif est de réaliser 2 000 logements sociaux par an sur la durée du PLH (2006 / 2011). Sur le plan qualitatif, l'objectif est tout aussi ambitieux :

« Afin de proposer une offre diversifiée de logements, la répartition entre les différents types de logements locatifs sociaux serait la suivante :

1250 PLUS, 500 PLS et 250 PLAI dont près de 125 logements en PLAI à produire par an dans le neuf et dans l'ancien.

Par ailleurs, dans la perspective de mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et de rééquilibrage des territoires, il est prévu :

- Un minimum de 20 % de logements locatifs sociaux dans toutes les nouvelles opérations de logements. Les modalités de réalisation de cet objectif, qui devra tenir compte du stock de logements sociaux existants et s'adapter aux conditions de réalisation de ces opérations, seront définies par une délibération ultérieure ;

- Que la production de logements PLAI et PLUS soit adossée à la production des PLS, dans la proportion suivante : 1 PLAI ou 2 PLUS pour 4 PLS. »²³

Une aide communautaire spécifique est prévue pour les opérations correspondant à ces objectifs, lorsque les financements mobilisés se révéleraient insuffisant. Elle pourrait atteindre 8 000 euros par logement, tout en étant modulable en fonction d'un règlement devant être adopté ultérieurement.

Le PLH mentionne toutefois que « les critères retenus pour cette modulation pourraient être les suivants :

Critère spatial : opération en secteur prioritaire :

- Ville renouvelée, politique de la ville ;
- Sites associés des opérations ANRU ;
- Communes visées par l'article 55.

Critère de typologie : renforcement du parc locatif social dans les secteurs où il est peu présent :

- Grands logements dans les villes centres pour éviter le départ des familles avec enfants ;
- Petits logements en périurbain pour les jeunes et les personnes âgées.

Critère social : caractère très social de l'opération :

- Développer une offre à faible loyer pour les ménages très modestes ;
- Permettre le relogement des familles à faibles ressources lors des opérations de démolition-reconstruction.

Critère de mixité : assurer la mixité sociale des opérations :

- Permettre l'équilibre des opérations public-privé avec une part significative de logements sociaux (25 % au moins).

Critère transversal de qualité : favoriser la qualité urbaine, architecturale et environnementale des opérations :

- Localisation ou insertion de l'opération dans le tissu urbain existant ;
- Qualités techniques et caractère durable de l'opération (réalisation d'une étude HQE, certification environnementale...) ;
- Amélioration des normes techniques et fonctionnelles : diminution des coûts de fonctionnement et de maintenance (et amortissement du surcoût global d'investissement : calcul en coût global).

Ce critère de qualité pourrait être «éliminatoire», même si d'autres critères sont remplis. »²⁴

Le règlement évoqué n'a pas encore été pris. Peut-être mentionnera-t-il d'autres critères ?

En ce qui concerne l'accession sociale à la propriété, un dispositif prévoyant une prise en charge du surcoût du foncier par la Communauté est prévu. Il s'agit alors d'un dispositif de foncier différé, comparable à celui choisi par la Communauté urbaine de Dunkerque.

²³ Communauté urbaine de Lille, Programme local de l'habitat, p 30.

²⁴ Communauté urbaine de Lille, Programme local de l'habitat, p 31.

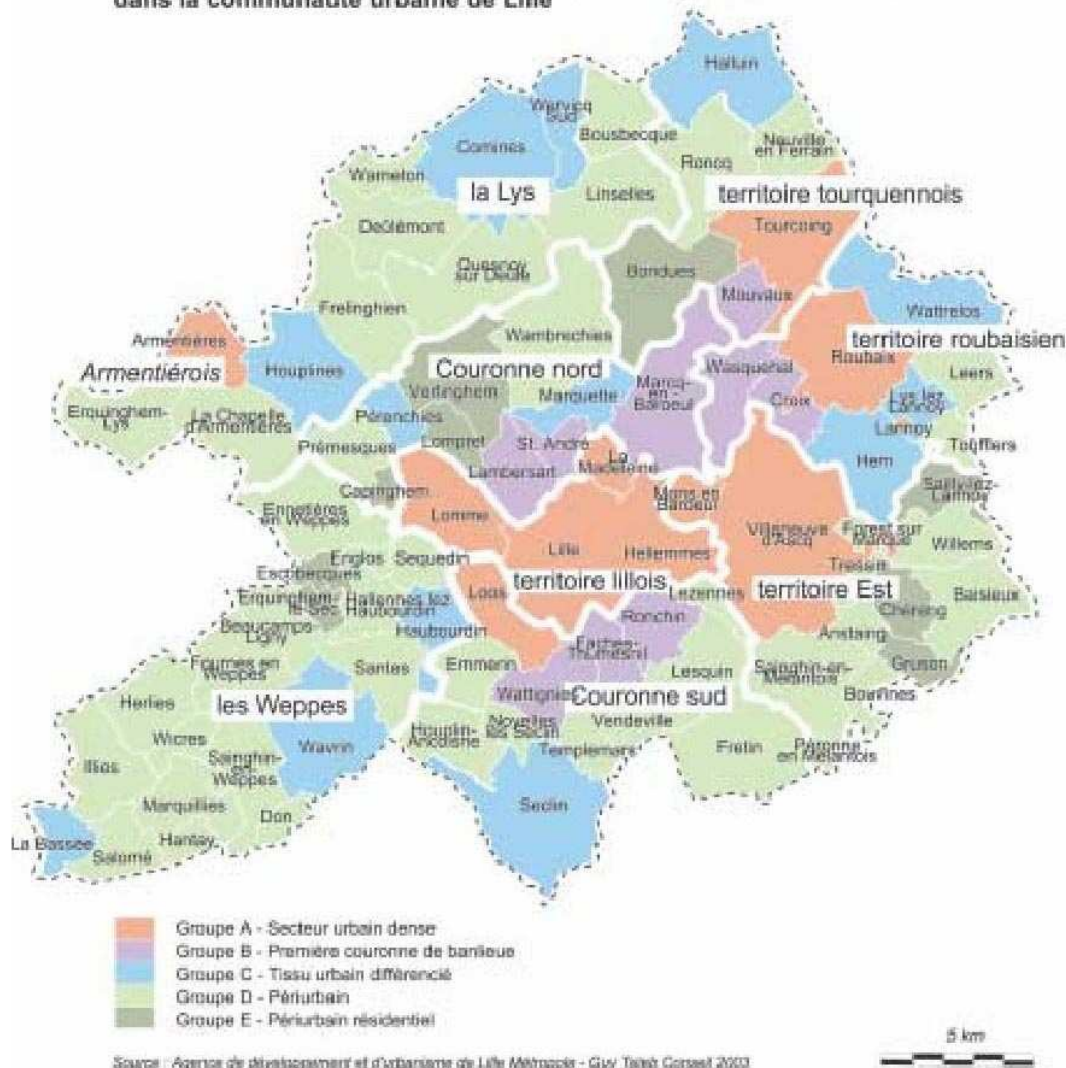
Pour le reste, le PLH s'appuie sur des instruments classiques (OPAH, etc.).

Quant à sa territorialisation, le périmètre du PLH est divisé en 8 territoires, comme l'était déjà le schéma directeur et comme l'est le projet d'aménagement et de développement durable du PLU, à savoir :

- Le territoire lillois ;
- Le territoire roubaisien ;
- Le territoire tourquennois ;
- Le territoire Est ;
- La Couronne nord ;
- La Couronne Sud ;
- La Lys ;
- Les Weppes.

Cette territorialisation s'explique essentiellement par la taille de la Communauté. 85 communes la composent en effet. Reste que, par voie de conséquence, l'échelle n'est donc pas celle de la commune, ce qui est significatif au regard de l'article 55 de la loi SRU.

Typologie résidentielle modifiée dans le cadre des réunions PLH dans la communauté urbaine de Lille

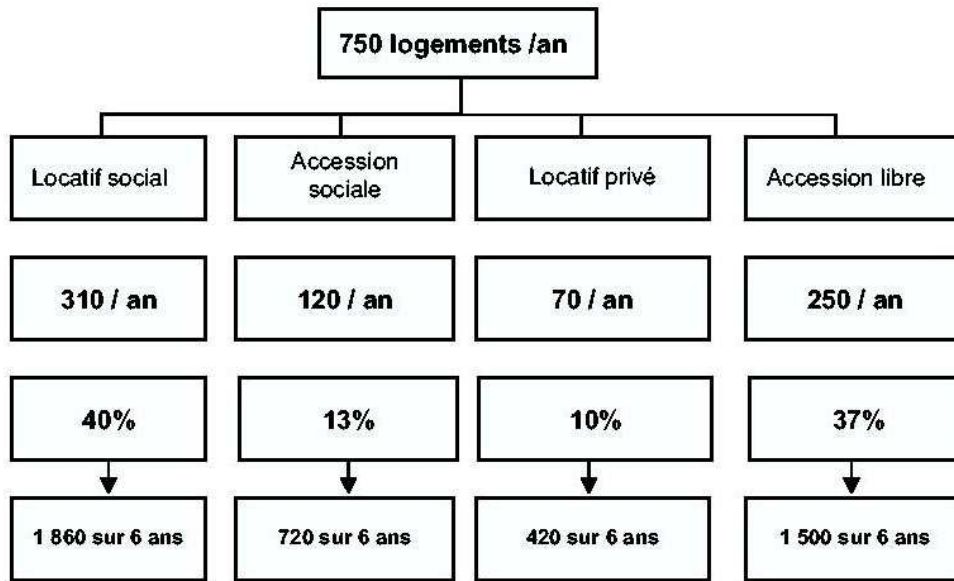


Cela étant, dans le cadre des développements consacrés dans le PLH à chacun des territoires, les communes SRU sont visées. Le PLH insiste systématiquement sur cet aspect, rappelle la nécessité des 20 % et la volonté de diversifier l'offre de logement social (PLAI, PLUS).

Il ressort toutefois du programme que l'action foncière de la Communauté devrait être prioritaire pour l'acquisition de terrains sur le territoire de ces communes. Cela est certes de nature à garantir la réalisation des objectifs, mais constitue aussi une façon d'affecter le prélèvement communal, opéré au titre de l'article 55 et versé à la Communauté, à ladite commune.

1.2 Communauté urbaine de Dunkerque

Le PLH de Dunkerque a été arrêté en décembre 2005. Ses objectifs quantifiés sont conséquents, à l'échelle de cette structure :



Ces objectifs quantifiés sont déclinés afin d'opérer un rééquilibrage de la répartition géographique des parcs de logements. Le but est de développer l'accèsion en priorité dans une 1^{ère} catégorie de communes, de développer le parc locatif privé dans une 2^{ème} catégorie et de renforcer le parc locatif social dans une 3^{ème} catégorie de communes.

La Communauté étant délégataire des aides à la pierre depuis le 1^{er} janvier 2005, une programmation a été engagée, en s'appuyant sur les conventions signées le 10 décembre 2004 entre ladite Communauté et les bailleurs d'une part, entre ces bailleurs et la Caisse des dépôts et consignations d'autre part.

Apparaissent d'ores et déjà « quelques distorsions avec les objectifs théoriques du programme local de l'habitat :

- Une programmation de logements sociaux très en-deçà des objectifs sur plusieurs communes : Bourbourg, Bray-Dunes, Cappelle-la-Grande, Coudekerque-Branche, Zuydcoote. Il en va de même pour Saint Pol sur mer, Grande-Synthe, ceci étant lié à la volonté de réduire la part de logements sociaux et au fait que l'essentiel de l'effort est porté sur la reconstitution de l'offre dans le cadre des opérations de démolitions reconstructions des quartiers soumis à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).
- Une programmation conséquente sur une commune déjà fortement dotée en logements sociaux : Gravelines.
- Enfin une programmation qui respecte plutôt les orientations du programme local de l'habitat sur plusieurs communes ».

Et la Communauté d'en conclure qu'il « conviendra, dans la 2nde partie du programme local de l'habitat (2008/2010), de réajuster là où cela est nécessaire les objectifs afin de respecter les orientations stratégiques définies ».

La question foncière est dès lors essentielle, compte tenu de la volonté de répartir les constructions pour deux tiers en renouvellement urbain et pour un tiers en extension.

Par ailleurs, la Communauté urbaine de Dunkerque entend systématiser le recours à un « mécanisme de foncier différé (...) : ce dispositif incitatif s'appuie sur la mise à disposition par la collectivité locale d'un terrain à un bailleur (par bail emphytéotique gratuit de 22 à 25 ans avec promesse d'achat), ce terrain étant acheté par le ménage propriétaire de la maison à partir de la 18^{ème} année ».

Pour le reste, le PLH s'appuie sur des instruments classiques (OPAH RU et copropriété dégradées, etc.).

2) Articulation du PLH avec les autres documents

S'agissant des Communautés du Département du Nord, la question de l'articulation du PLH avec le plan départemental d'action pour les personnes défavorisées est délicate. En effet, le plan signé le 21 décembre 2000 par le préfet et le président du Conseil général est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001 pour une durée de 5 ans.

Le nouveau plan n'est pas encore adopté. Il est en préparation entre l'Etat et le Conseil général.

D) La prise en compte des politiques urbaines par les PLH

1) Scot et schémas directeurs

1.1 Communauté urbaine de Lille

Avec la révision du schéma directeur, cette politique de Ville Renouvelée a été consacrée. Le 1^{er} principe général de son parti d'aménagement est en effet intitulé « renouveler la ville, maîtriser et organiser la croissance urbaine ». Il est expressément précisé que « la stratégie de la ville renouvelée vise à apporter une réponse décisive à la dégradation économique, sociale, culturelle, environnementale et urbaine de certains secteurs de la métropole lilloise, de la même manière que la "ville nouvelle" le proposait pour faire face à la croissance démographique et spatiale des années 70. Il s'agit de tirer parti des potentiels des territoires déqualifiés pour leur redonner de la valeur, au service des habitants et du développement de l'ensemble de la métropole. En donnant priorité à la ville existante, il s'agit également de limiter l'urbanisation de nouveaux espaces »²⁵.

C'est la raison pour laquelle le schéma directeur a opéré des choix significatifs. Il prévoit en effet en matière d'habitat que « les deux tiers de l'offre devront se réaliser par des

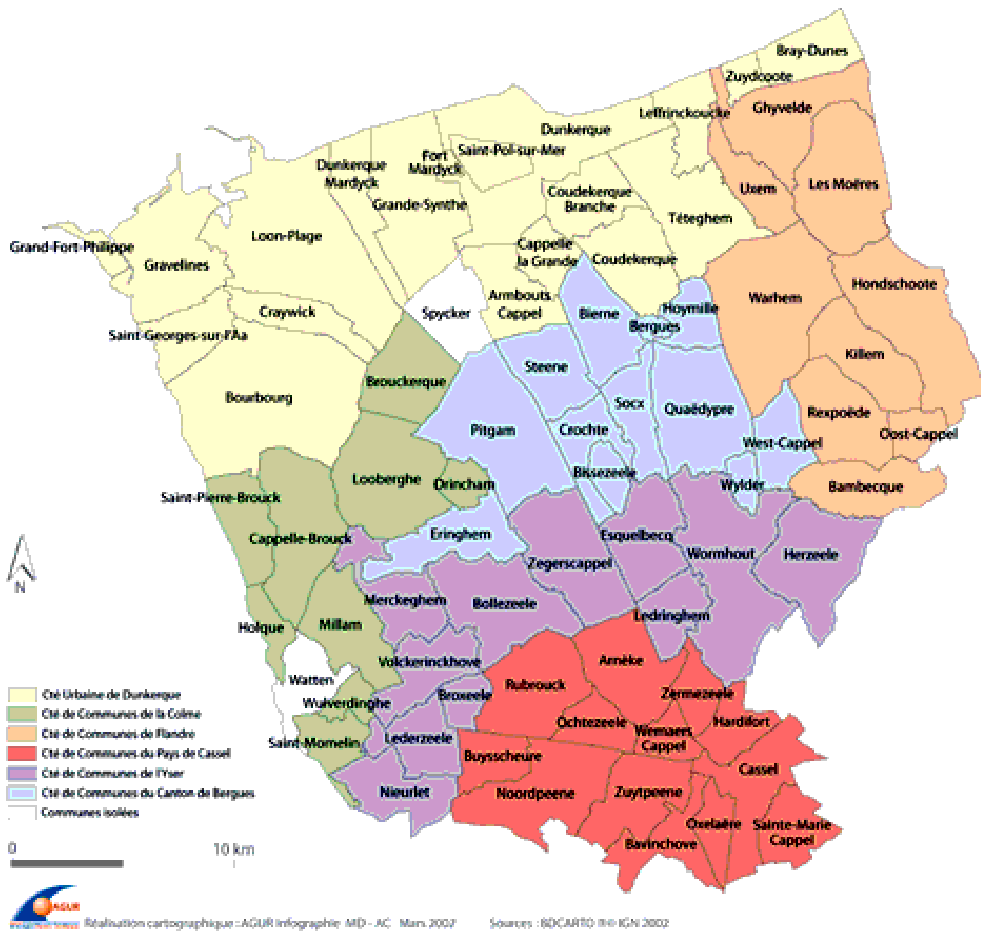
²⁵ Syndicat mixte du schéma directeur de Lille Métropole, Schéma directeur de développement et d'urbanisme, Décembre 2002, p 175.

opérations portant sur le tissu urbain existant, soit sur des friches urbaines, soit sur des terrains non encore occupés, et le dernier tiers seulement par des extensions »²⁶.

1.2 Communauté urbaine de Dunkerque

Elle est couverte par un schéma directeur datant de 1990. Toujours en vigueur, il couvre un territoire plus vaste que le périmètre de la CUD.

L'action de la communauté urbaine en matière d'habitat est évidemment inscrite dans ses documents d'urbanisme. Il faut à cet égard noter qu'elle est concernée par l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (Scot) de la région Flandres-Dunkerque pris en compte par le ministère de l'équipement au titre de l'opération « Scot témoins »²⁷. Le périmètre de ce Scot dépasse la communauté urbaine et englobe aussi cinq communautés de communes.



Le diagnostic et l'état initial de l'environnement ont été réalisés. Le projet d'aménagement et de développement durable est en cours d'étude.

2) POS et PLU

²⁶ Ibid., p 216.

²⁷ Un schéma directeur avait été approuvé en 1991. Il a été mis en révision en décembre 1998 par le syndicat mixte compétent.

2.1 Communauté urbaine de Lille

Depuis 1973, le périmètre de la communauté urbaine est couverte par un seul document d'urbanisme. Il s'agit actuellement d'un plan local d'urbanisme approuvé le 8 octobre 2004. Cependant, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est structuré autour de huit territoires géographiques.



Adopté le 2004, le plan local d'urbanisme s'inscrit encore dans le droit fil de la politique de la Ville Renouvelée. Sur ces territoires, les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) affirme la volonté de « réhabiliter les courées, de résorber l'habitat insalubre ou indécents, de réhabiliter et/ou de restructurer le parc privé et le parc social par des procédures visant notamment la haute qualité environnementale et d'introduire des logements privés neufs dans les secteurs déqualifiés » (point n° I.1).

Par ailleurs, pour satisfaire pleinement à l'objectif de mixité sociale et à une répartition équilibrée des logements sociaux, imposée à nouveau par l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain, les orientations générales du PADD affichent comme priorité, d'une part « le développement d'une offre de construction neuve bien répartie et contribuant au développement urbain », d'autre part « le développement soutenu d'une offre de logements sociaux dans la métropole : en favorisant le renouvellement et l'accroissement du parc HLM et en veillant à la répartition spatiale équilibrée de l'offre sociale afin de soulager la pression sur le parc social des villes centres » (point n° I.3).

Quant au règlement du PLU, il est divisé en cinq catégories pour les zones à dominante d'habitat (UA, UB, UC et UD) correspondant aux zones suivantes :

- Lille ;
- Les villes de Roubaix, Tourcoing, Armentières ;
- Les 26 communes suburbaines ;
- Les 23 centres ruraux ;
- Les 32 communes rurales.

Par contre, le règlement est le même pour les 85 communes membres en ce qui concerne les zones d'activités et les zones à urbaniser, agricoles et naturelles.

Le PLH étant postérieur au PLU et, surtout, à une prise de compétence claire de la Communauté urbaine en matière d'habitat et de la maîtrise foncière qui lui serait vouée, le PLU ne prévoit guère d'emplacements réservés et de périmètres d'attente de projets d'aménagement relatifs au logement. Il s'ensuit qu'une révision est prévue pour en faire un instrument d'exécution du PLH.

Pour le reste, on peut noter que la Communauté urbaine de Lille n'est pas compétente à l'égard des autorisations d'urbanisme. Cinq communes membres instruisaient elles-mêmes ces autorisations (Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq), la DDE étant mise à la disposition des 80 autres communes. Cela étant, depuis le 1^{er} janvier 2006, 22 de ces communes devront instruire elles-mêmes leurs autorisations, leur population étant supérieure à 10 000 habitants.

2.2 Communauté urbaine de Dunkerque

En l'état, la communauté urbaine de Dunkerque n'est pas couverte par un PLU intercommunal. Il est en préparation. De sorte que son périmètre est encore régi par des POS communaux dont les règlements ne sont pas homogènes.

Cette étape du PLU intercommunal s'avère absolument essentielle pour la Communauté.

2.3 Communauté urbaine d'Arras

Elle est couverte par un schéma directeur élaboré par le SESDRA, syndicat mixte d'études pour le schéma directeur de la région arrageoise.

La communauté urbaine d'Arras n'exerce pas de compétence en matière d'urbanisme. Ce sont donc les communes membres qui agissent. On compte rien moins que 19 POS ou PLU. 6 PLU ont d'ores et déjà été adoptés.

Nonobstant le caractère communal de ces plans, la Communauté intervient dans le cadre de leur conception. Le service chargé de l'urbanisme participe intensément à leur élaboration, les communes conservant toutefois le pouvoir de décision.

Pour inciter les communes à utiliser ce pouvoir dans une perspective mettant en œuvre la politique communautaire de l'habitat, des réunions ont lieu entre des représentants d'une commune et des représentants des services Urbanisme, Foncier et Habitat de la Communauté. Ils ont pour objectif d'essayer d'anticiper sur l'adoption du PLH, à l'égard duquel ces PLU devront en tout état de cause être rendus compatibles.

Au-delà du zonage, des emplacements réservés pour le logement social semblent avoir été utilisés. Reste que l'absence de PLH complique sensiblement cette tâche, dans la mesure où les objectifs communautaires en matière d'habitat ne sont pas encore solennellement affirmés, notamment en ce qui concerne leur transcription territoriale.

3) Droit de l'aménagement

3.1 Communauté urbaine de Lille

Concernant les opérations foncières en matière d'habitat, indépendamment de la couverture de la politique de la Ville Renouvelée, la compétence de la Communauté urbaine est récente. Il a fallu attendre la délibération du 16 décembre 2004 pour que soit engagée une politique d'acquisition propre à l'habitat, c'est-à-dire n'éprouvant plus le besoin de se présenter sous couvert de Politique de la Ville Renouvelée.

Selon le rapport au Conseil communautaire, « compte tenu du délai de mise en œuvre du PLH, LMCU doit se doter d'une politique d'intervention foncière en faveur de l'habitat et de la mixité sociale pouvant réaliser avec la collaboration de l'Etablissement Public Foncier et la Caisse des Dépôts et Consignations. Cette politique d'interventions foncières se déclinera pour LMCU par

- La participation à l'équilibre d'opérations de logement locatif conventionné, réalisées à la demande des communes, par les organismes communautaires de logement social. Elle s'appliquera dans toutes les communes et en premier lieu dans les communes concernées par la Politique de la Ville et la Ville Renouvelée, et dans celles concernées par l'article 55 de la loi SRU.
- La participation à l'équilibre des opérations d'habitat, favorisant la mixité, réalisées sur les friches industrielles avec participation, adaptée à sa capacité d'effort, de la commune concernée, au bilan global de l'opération »²⁸.

Significatives, notamment au regard des communes concernées par l'article 55 de la loi SRU, cette politique foncière en matière d'habitat était toutefois affirmée de manière paradoxale. Car la même délibération mentionnait ensuite qu'après l'approbation du PLH

²⁸ Rapport au Conseil communautaire du 16 décembre 2004, p 5.

communautaire, la compétence Habitat de la Communauté devra être étendue par un vote à la majorité qualifiée pour mettre en œuvre « une politique foncière adaptée qualitativement et quantitativement ».

Ambiguë, la délibération du 16 décembre 2004 renvoie donc à une nouvelle délibération censée élargir la politique foncière de la Communauté.

Une délibération du 16 décembre 2005 s'inscrit dans ce cadre. Elle a pour objet de toiletter les ZAD communautaires afin de les mettre en conformité avec le PLU et le PLH et d'en créer de nouvelles, au nombre de 32, notamment pour mettre en œuvre la politique de l'habitat.

3.2 Communauté urbaine de Dunkerque

La Communauté urbaine semble opérer une dizaine de préemptions par an, quel qu'en soit le motif, sur près de 2 500 DIA.

3.3 Communauté urbaine d'Arras

Il semble que la moyenne annuelle des décisions de préemption soit faible. L'ordre de grandeur est de 2 par an. Encore sont-elles opérées par délégation au profit des communes membres.

III. LES FINANCES

Les données recueillies à ce propos sont trop éparses et hétérogènes pour être utilisables.