

Intercommunalité et politique de l'habitat : analyse juridique et institutionnelle relative à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat

Rapport pour le compte du Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, PUCA. (Convention n°SU 03 000 273 du 28 novembre 2003).
Mars 2006

Etude réalisée par le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH) sous la direction de Jean-Philippe Brouant, Maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne avec le concours de :

- Emmanuelle Deschamps, Maître de conférences à l'IEP de Grenoble
- Arnauld Noury, Maître de conférences à l'Université Lille II
- Paule Quilichini, Maître de conférences à l'Université d'Orléans
- Françoise Zitouni, Maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille

La recherche avait deux objectifs principaux. D'une part, étudier les motivations explicites avancées au fil des différentes lois depuis les débuts de la Ve République pour promouvoir l'échelon intercommunal comme niveau territorial le plus pertinent pour la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat ; d'autre part, analyser les pratiques locales des politiques intercommunales de l'habitat à partir de monographies réalisées sur un certain nombre de sites.

Cette recherche, qui s'est déroulée de janvier 2004 à mars 2006, s'est appuyée sur deux étapes concomitantes :

- une analyse historique et juridique de la place de l'intercommunalité dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat à travers les travaux parlementaires des principales lois ;
- la réalisation de monographies par des équipes de juristes associées au Gridauh sur 5 régions différentes (Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Centre, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur) et portant au total sur 19 EPCI.

L'analyse du cadre juridique national fournit un certain nombre d'indications. Tout d'abord sur le plan des normes constitutionnelles, il faut noter un décalage évident entre la place de l'habitat, et des politiques publiques afférentes, et le statut de l'intercommunalité. Alors que le Conseil constitutionnel a, sur la base d'un texte de référence muet sur la question, promu la question du logement décent au rang d'objectif constitutionnel pesant sur le législateur, l'intercommunalité repose sur des bases juridiques plus que fragiles. Ce qui pose, à terme, la question de la promotion de l'acteur intercommunal dans la mise en œuvre de cet objectif constitutionnel. Sur le plan législatif, l'analyse des différents travaux parlementaires montre que le législateur affiche deux objectifs principaux en faveur de l'intercommunalité. D'une part un objectif de solidarité, l'intercommunalité étant perçue comme un garde-fou aux pratiques ségrégationnistes des communes. D'autre part un objectif de rationalité, l'échelon intercommunal étant jugé le plus pertinent pour la mise en œuvre des politiques de l'habitat.

Cela étant, on peut relever un certain nombre d'ambiguïtés sur la traduction juridique de ces objectifs. En effet la promotion de l'échelon intercommunal s'opère dans un contexte normatif particulier dans le domaine de l'habitat ; un certain nombre de textes font peser sur les communes des obligations de résultat. Et l'intercommunalité, tout en étant chargée

d'accompagner les communes dans leurs obligations nationales, apparaît parfois comme un moyen d'en amoindrir la portée, une sorte d'amortisseur des obligations nationales. Par ailleurs, en sus des difficultés propres à l'intercommunalité, les communautés partent lestées d'un certain nombre de handicaps juridiques notoires dans le domaine de l'habitat. Et à l'instar de la situation de l'épouse dans un mariage morganatique, le pouvoir intercommunal ne bénéficie pas de tous les droits qu'il serait en droit de revendiquer pour répondre aux ambitions assignées par le législateur.

Chaque site étudié a fait l'objet d'une monographie approfondie réalisée sur la base d'une grille de questionnaire arrêtée en commun par l'équipe de recherche.

Sur la base du matériau recueilli, il a été décidé de procéder à des analyses comparatives en retenant 4 thèmes :

- celui tout d'abord du champ des politiques intercommunales de l'habitat ; il s'agissait de lister les compétences retenues par les différents EPCI en matière d'habitat, d'apprécier leur teneur par rapport aux autres blocs de compétences et de voir également à quelle échelle territoriale ces compétences étaient exercées. L'intérêt communautaire dans ce domaine retient particulièrement l'attention, les enjeux étant de voir si sa définition faisait l'objet d'une méthode et de critères singuliers ;
- celui ensuite de l'écriture des objectifs ; en particulier, l'étude portait sur les débats lors de l'élaboration du PLH et le degré d'encadrement de l'acteur intercommunal, sur les méthodes déployées par l'EPCI et notamment sur la place de la participation citoyenne dans la définition des objectifs. Il paraissait particulièrement important de tenter d'identifier des déclinaisons locales spécifiques de principes nationaux tels que la mixité sociale, la diversité, l'équilibre social ;
- celui de la mise en œuvre des politiques c'est-à-dire des moyens et méthodes utilisés par les EPCI ; l'objectif était ici de voir comment, et avec quels moyens, l'intercommunalité met en œuvre concrètement les objectifs arrêtés, les appuis et freins dont les politiques intercommunales font l'objet. Il apparaissait également important d'examiner le degré d'originalité des politiques intercommunales afin d'identifier la façon dont elles se démarquent, ou non, des politiques pré-existantes ;
- celui enfin de l'appréciation des impacts respectifs de l'intercommunalité et de l'habitat et des perspectives d'évolution ; l'enjeu essentiel portait sur la question de la possible évaluation de la plus-value de l'intercommunalité sur la politique de l'habitat au regard des objectifs nationaux et locaux et sur les incidences de la mise en œuvre d'une politique de l'habitat pour l'intercommunalité.

Les premiers résultats des analyses transversales réalisées à partir des différentes monographies ont fait l'objet d'une présentation et d'une discussion lors d'une journée d'études organisée le 25 janvier 2006 à Paris. Des tables-rondes réunissant élus, praticiens et chercheurs ont permis de mettre en exergue des situations rencontrées sur d'autres sites géographiques que ceux étudiés et de pointer des questions nouvelles.

Du croisement constant entre l'analyse du cadre juridique national et des pratiques locales, il ressort un certain nombre d'enseignements.

Tout d'abord sur la façon dont l'intercommunalité est comprise à la fois par les acteurs externes et internes.

Sur le plan externe, l'intercommunalité est tout d'abord conçue par l'Etat, à l'instar de l'autorité préfectorale, comme un acteur chargé à la fois de véhiculer la promotion d'objectifs nationaux et de permettre une réécriture locale, et partant une meilleure intégration de ces

objectifs. L'intercommunalité permet d'éviter le choc frontal entre les communes et l'Etat en passant par un tiers chargé d'assouplir les directives fixées par le législateur. Et l'Etat trouve dans les intercommunalités un intermédiaire utile qui, soucieux d'affirmer son autonomie, est prêt à accepter que l'on charge la « barque communautaire ». L'action intercommunale n'est pas toujours appuyée par d'autres acteurs nationaux comme l'ANRU ou les gestionnaires du 1% logement. Par ailleurs, la politique nationale du logement utilise prioritairement l'instrument fiscal (« amortissement De Robien », « Borloo populaire », Prêt à taux zéro...) sur lequel les intercommunalités, comme tous les autres acteurs locaux par ailleurs, n'ont aucune prise. De même, la taxe professionnelle unique n'est pas forcément l'outil le plus adapté pour que les intercommunalités bénéficient des retombées de leurs politiques de l'habitat. Quant au rôle des régions et départements, la diversité des situations locales rencontrées ne permet pas de dégager des catégories génériques. Tantôt les régions appuient les intercommunalités dans leurs politiques, tantôt elles sont dans l'indifférence et traitent cet acteur sur un pied d'égalité avec les communes. La situation est plus subtile pour les départements qui, à la suite de la loi du 13 août 2004, se retrouvent dans une position de « mise en concurrence » avec les intercommunalités pour bénéficier de la délégation des aides à la pierre.

Du côté des acteurs internes, la législation existante fait preuve d'un certain nombre d'ambiguïtés sur les rapports entre les communautés et les communes membres. L'acteur intercommunal est condamné, sur le front d'une politique qui concerne directement les habitants et dans un contexte de crise du logement, à composer avec les communes selon des règles consensuelles. A commencer par l'assise juridique même de son intervention, la définition des compétences restant largement tributaire des négociations locales. Il en résulte que sur un même territoire intercommunal, le champ d'intervention potentiel de l'EPCI en matière d'habitat est très variable dans le temps et dans l'espace. Cette incertitude sur la ligne de partage entre les compétences communales et communautaires rend nécessaire, en pratique, une réaffirmation constante de la légitimité de l'intervention communautaire ce qui, on s'en doute, n'est pas sans influence sur la durée du processus de décision.

Pour mobiliser les communes autour de leurs projets, les intercommunalités utilisent plusieurs méthodes. La redistribution, notamment des sommes perçues à travers le prélèvement prévu par la loi SRU sur les communes déficitaires en logements sociaux ; la contractualisation ensuite, l'acteur intercommunal relayant la norme arrêtée auprès de chaque commune par le biais de l'instrument contractuel ; la technicisation enfin, les EPCI développant une fonction d'appui et d'expertise technique au profit des communes dans le domaine de l'habitat.

L'étude a permis également de souligner le décalage évident entre le régime juridique de l'intercommunalité et sa réalité politique, aussi bien sur la forme juridique retenue (établissement public, principe de spécialité, pouvoir dérivé des communes) que sur la question de la légitimité politique.

Bien évidemment, les politiques intercommunales s'affirmeront davantage au fil de l'appropriation des principaux outils d'intervention. Le rattachement des organismes d'HLM au niveau communautaire, l'immixtion dans le processus d'attribution des logements sociaux, la mise en place d'établissements publics fonciers, tous ces éléments plaident pour une autonomisation croissante des politiques intercommunales de l'habitat. Mais l'étude invite, au nom du respect de l'objectif constitutionnel du droit à un logement décent, à une réflexion sur un statut juridique qui permettrait aux intercommunalités de se situer « au dessus du gué ».