

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE SUIVI
DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU)

Pour une gouvernance rénovée du Programme national de rénovation urbaine

**Renforcer la coopération
intercommunale en Île-de-France**

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© La Documentation française, Paris, 2008

ISBN : 978-2-11-007108-8

Sommaire

Le CES de l'ANRU et la question intercommunale	7
Introduction	11
Synthèse des recommandations	15
Première partie	
L'ANRU comme garant de la dimension intercommunale des PRU	21
Déghettoiser implique une diversification systématique et méthodique de l'habitat à l'échelle intercommunale	25
Inciter l'ANRU à favoriser et à considérer la dimension intercommunale des PRU	31
Inciter les organismes HLM par la voie contractuelle à s'exonérer des frontières communales	34
Deuxième partie	
Hiérarchiser les documents d'urbanisme et organiser l'intervention de l'État	35
Inciter à la rationalisation des périmètres intercommunaux	37
Favoriser l'inscription des PRU à l'échelle des documents de planification supracommunaux	40
Renforcer la capacité de l'État à modifier les documents locaux d'urbanisme	43
Recourir à une loi <i>ad hoc</i> pour imposer aux documents locaux d'urbanisme la construction de logements sociaux	46

Troisième partie

Créer des aides spécifiques pour accompagner le renouvellement urbain des communes les plus démunies 49

Accroître l'efficacité des mécanismes de péréquation existants	51
Élaborer des aides spécifiques pour les communes les plus défavorisées dans le cadre du PNRU	53

Quatrième partie

Établir les départements et la région comme acteurs clés du PNRU 55

Le département comme chef de file des politiques sociales et de solidarité	56
Inciter à la création de conférences interdépartementales	58
La région comme échelle pertinente pour l'exception francilienne ?	59
Consolider l'utilisation des outils fonciers	61
Le cas particulier du Grand Paris	62

Annexes 65

Annexe 1	
Présentation du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU	67
Annexe 2	
Carte des intercommunalités en région Île-de-France en 2008	69
Annexe 3	
Liste des projets intercommunaux en Île-de-France au 1^{er} avril 2008	71
Annexe 4	
Compétences des collectivités locales : communes, EPCI, départements et régions	75
Annexe 5	
Dispositifs existants pour l'intervention de l'État dans la définition des règles locales d'urbanisme : la déclaration de projet, le projet d'intérêt général et l'opération d'intérêt national	85

Annexe 6	
La dotation globale de fonctionnement (DGF)	97
Annexe 7	
Liste des personnes auditionnées	103
Annexe 8	
Éléments bibliographiques	105
Annexe 9	
Liste des abréviations utilisées	107

Le CES de l'ANRU et la question intercommunale

La mission du comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU

Créé par l'article 9 du décret du 9 février 2004¹, le CES de l'ANRU a pour mission de veiller aux conditions d'exécution du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Il s'assure notamment de la prise en compte des parcours de mobilité résidentielle, professionnelle et scolaire des habitants. Le CES agit en effet pour que tout projet de rénovation urbaine s'inscrive dans une dynamique globale qui considère l'école, le développement économique, la concertation préalable, les obligations de relogement, les déplacements urbains et l'inscription du projet dans un schéma d'urbanisme à long terme intégrant véritablement le quartier dans l'agglomération.

Le CES est une force de proposition et d'évaluation auprès du ministre de la Ville et du Logement, du conseil d'administration et de la direction générale de l'ANRU. Ses recommandations ont pour objet de faciliter et accélérer la mise en œuvre du PNRU. Elles s'adressent en premier lieu à l'ANRU, mais plus largement à l'ensemble des acteurs concernés par le renouvellement urbain. En 2007, le CES a publié une *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine*² et *De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine*³.

1. «Il est créé, auprès du président du conseil d'administration de l'agence, un comité d'évaluation et de suivi chargé d'apprécier la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine en rendant des avis chaque fois qu'il le juge utile ou à la demande du président du conseil d'administration. Ses avis sont communiqués au conseil d'administration et au directeur général de l'agence ainsi qu'au ministre de tutelle.»

2. *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine. Capacité des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE*, La Documentation française, mars 2007.

3. La Documentation française, juin 2007.

La commission «coopération intercommunale dans les opérations ANRU en Île-de-France»

Depuis la création du CES, ses membres ont effectué des visites de terrain dans plusieurs villes et quartiers de France. Conscients de la spécificité de l’Île-de-France en matière de coopération intercommunale dans les opérations de rénovation urbaine, ils se sont saisis de ce sujet et ont créé une commission «coopération intercommunale dans les opérations ANRU en Île-de-France». Cette commission est présidée par Joël Thoraval, ancien préfet de la région Île-de-France et aujourd’hui président de la Commission nationale consultative des droits de l’homme (CNCDH).

Les propositions du rapport relatives à la définition des règles locales d’urbanisme par l’État et aux modalités d’une dotation spéciale de l’État en faveur des communes déshéritées se fondent sur deux études juridiques commanditées par le CES à François Froment-Meurice, avocat, conseiller d’État en disponibilité.

Les membres de la commission :

Aminata Koné, secrétaire générale adjointe de la Confédération syndicale des familles (CSF)

Michel Cantal-Dupart, architecte-urbaniste

Bernard Loth, syndicat Force ouvrière

Pierre Pommellet, conseiller spécial Île-de-France auprès du délégué interministériel au développement de l’offre de logement (DIDOL)

Christophe Robert, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre

Le CES de l’ANRU tient à remercier Francis Ampe, consultant auprès du CES de l’ANRU, Mathilde Cordier, doctorante en urbanisme, à l’Institut d’urbanisme de Paris, ainsi que l’ensemble des personnes auditionnées, qui ont largement contribué à l’élaboration du présent rapport.

La composition du CES

Yazid Sabeg, président

Président de CS Communication & Systèmes

Fadela Amara, vice-présidente

Présidente du collectif Ni Putes Ni Soumises. *La fonction de Fadela Amara au sein du CES est suspendue pendant la durée de son mandat ministériel*

Nicolas Barré

Directeur adjoint à la rédaction, *Le Figaro*

Michel Cantal-Dupart

Architecte-urbaniste

Patrick Doutreligne

Délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Suppléé par **Christophe Robert**

Directeur des études et du développement territorial, Fondation Abbé Pierre

Sidi El Haimer

Président de l'association Mémoires Plurielles, Mantes-la-Jolie

Christian Forestier

Membre du Haut Conseil de l'éducation

Arlette Fructus

Adjointe au maire de Marseille en charge de l'habitat et du logement

Aminata Kone

Secrétaire générale adjointe de la Confédération syndicale des familles

Bernard Loth

Syndicat Force ouvrière

Reine-Claude Mader

Présidente de l'Association Consommation Logement, Cadre de Vie

Pierre Pommellet

Conseiller spécial Île-de-France du délégué interministériel au développement de l'offre de logement (DIDOL)

Bernard Reichen

Architecte-urbaniste, Reichen & Robert

Joël Thoraval

Président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Pierre Tournemire

Secrétaire général adjoint à la Ligue de l'enseignement

Animation

Laurence Lim, secrétaire générale

Introduction

L’Île-de-France – région parmi les plus riches d’Europe – est aussi celle où les inégalités et les disparités territoriales sont les plus importantes. La qualité de vie, la valorisation foncière, la répartition de l’activité économique, la qualité de l’enseignement, et plus largement la richesse des territoires caractérisent toujours des ghettos de riches et des ghettos de pauvres.

L’Île-de-France est la région la plus concernée par le renouvellement urbain¹. Pourtant la dispersion et l’émiettement des intercommunalités franciliennes et l’éclatement des pouvoirs entravent la capacité des projets ANRU à s’inscrire dans une stratégie d’aménagement globale et de développement territorial intégré à l’échelle de l’agglomération.

Un urbanisme durable requiert pourtant une gouvernance supracommunale pour mettre en cohérence l’urbanisme, la politique du logement, les transports, le développement économique et la répartition des équipements socioculturels.

Grâce aux lois de décentralisation, l’urbanisme et l’aménagement relèvent à nouveau de l’autorité organisatrice des communes. Leurs financements ressortissent toutefois pour une grande part des crédits de l’État et elles n’ont pas toujours les moyens et/ou les compétences pour maîtriser les ressources foncières et conduire une stratégie équilibrée de développement territorial.

Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) a précisément pour ambition de réduire les écarts de développement entre les territoires, par la diversification de l’habitat. Toutefois, pour réaliser cette diversité urbaine, la mise en œuvre de stratégies et de projets ambitieux à une échelle supracommunale est indispensable.

* * *

C’est pourquoi le CES propose plusieurs moyens – juridiques, réglementaires et fiscaux – pour instituer un cadre intercommunal pertinent.

1. On recense 135 quartiers prioritaires éligibles à un conventionnement avec l’ANRU et 85 quartiers faisant l’objet d’opérations isolées au 12 novembre 2007.

Un tel cadre suppose aussi la mobilisation de l'ensemble des acteurs du renouvellement urbain – ANRU, collectivités locales, préfets, DDE, organismes HLM, promoteurs et investisseurs privés, Éducation nationale, transports urbains – autour de projets intégrés.

L'ANRU – garante de la mixité sociale et de programmes diversifiés – manquera à sa mission si elle ne favorise pas la coopération intercommunale. La répartition équilibrée des logements sociaux à l'échelle de l'agglomération est en effet le principal instrument pour enrayer et réduire la ségrégation des quartiers.

C'est au législateur qu'il revient de favoriser la rationalisation des périmètres intercommunaux et de hiérarchiser les documents d'urbanisme, pour décliner l'objectif de mixité sociale au niveau communal. Cette rétroactivité a précisément pour objet de faire de l'échelon intercommunal un acteur territorial majeur, et de créer ainsi les conditions d'une politique urbaine cohérente, qui réponde à l'exigence de solidarité et d'équité que requiert l'équilibre de notre société.

Les départements et la région Île-de-France ont également un rôle clé à jouer dans la mise en œuvre des PRU intercommunaux. Mais il revient à l'État, en dernière instance, d'intervenir pour la définition des règles d'urbanisme des communes – notamment des communes dites «SRU»¹ – qui privilégient, parfois délibérément, des comportements malthusiens.

Le CES a émis des recommandations qu'il a soumises à l'ANRU, aux collectivités locales, au législateur, et à l'ensemble des acteurs des politiques locales de l'habitat et du renouvellement urbain.

Ces recommandations n'affectent en rien le rôle central des maires. L'élu local reste le pilote politique du PRU ; il est le maître d'œuvre de l'aménagement de son territoire et redevable face aux besoins et aux attentes de ses habitants.

Par ailleurs, si certaines propositions tendent à renforcer le pouvoir de contrôle et de coercition du préfet, le CES observe l'évolution de l'architecture de l'État déconcentré dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

* * *

1. Communes soumises à l'article 55 de la loi «solidarité et renouvellement urbain», qui impose un quota minimum de 20 % de logements sociaux.

Le territoire urbain est aujourd’hui presque entièrement couvert par les intercommunalités. Considérant la loi Chevènement de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le présent rapport constate que la France est au milieu du gué. Seul le renforcement de l’échelle intercommunale peut faire prévaloir l’intérêt général sur les considérations locales.

Ce rapport décrit aussi les effets négatifs de la fragmentation territoriale francilienne sur la ségrégation spatiale et sociale, que le PNRU a précisément pour objet d’enrayer.

L’ensemble des recommandations du présent rapport devraient être débattues dans le cadre d’un colloque sur la place de l’intercommunalité dans le renouvellement urbain, coorganisé par l’ANRU et les grandes institutions concernées¹ pour définir les nouvelles perspectives dont l’Île-de-France a besoin.

Yazid SABEG

1. L’AMIF, l’AMF, l’ADCF, l’AMGVF, la FMVM et l’Association des maires ville et banlieue, etc.

Synthèse des recommandations

Orientation 1

L’ANRU comme garant de la dimension intercommunale des projets de rénovation urbaine (PRU)

La mixité sociale implique toujours – dans le cadre des démolitions-reconstructions – une répartition à l’échelle intercommunale des logements sociaux reconstruits. Le renforcement de la coopération entre communes s’impose donc comme une condition indispensable pour la réussite du PNRU, singulièrement en Île-de-France. C’est pourquoi l’ANRU doit être le garant de la dimension intercommunale des PRU, au risque de reconstituer les ghettos sur place.

Recommandations à l’ANRU

- Transférer le pilotage et la maîtrise d’ouvrage des projets ANRU à l’échelle intercommunale lorsque cela est possible, par le biais d’incitations financières.
- Instaurer une aide technique et financière de l’ANRU pour inciter les EPCI à conduire des réflexions d’aménagement et d’urbanisme à une échelle pertinente avec pour objectif clair de réduire les ghettos et de mutualiser les équipements publics.
- Engager un aménageur, sous la forme d’une concession d’aménagement ou d’une prestation de services, pour réaliser la restructuration foncière et urbaine lorsque celle-ci s’avère complexe.
- Intégrer la prise en compte de l’intercommunalité dans les critères d’évaluation de l’ANRU (revues de projet, points d’étape), singulièrement pour l’examen des conditions du relogement, de la reconstitution de l’offre sociale et de la répartition des équipements.

Recommandations aux bailleurs sociaux

- Incrire dans la convention ANRU l’obligation pour les organismes HLM présents sur plusieurs agglomérations de reconstituer une part de leur parc hors de l’agglomération concernée par le PRU.
- Modifier le point 4.3 du titre II du règlement général de l’ANRU¹ pour élargir les possibilités de subventions aux dispositifs de coordination interbailleurs conclus dans le cadre de la mise en œuvre du PRU, relatif notamment à la reconstitution de l’offre et au relogement.

Orientation 2

Hiérarchiser les documents d’urbanisme pour favoriser les objectifs de diversification de l’habitat à l’échelle intercommunale et organiser l’intervention de l’État

Des documents d’urbanisme – le PLH (programme local de l’habitat) et le SCOT (schéma de cohérence territoriale) – et des dispositifs spécifiques tels que les OIN sont conçus et fonctionnent à une échelle supracommunale. Ils doivent être rationalisés et hiérarchisés pour décliner au niveau communal l’objectif de diversification de l’habitat et de mixité sociale assigné au PNRU.

Recommandations au législateur

- Modifier le Code de l’urbanisme dans le cadre d’une loi *ad hoc* pour prévoir une nouvelle hypothèse de révision ou modification forcée du PLU, et à défaut de mise en œuvre par les communes, un pouvoir de substitution du préfet.
- Le Gouvernement doit donner aux préfets l’instruction de prendre en compte, dans le cadre des schémas départementaux d’orientation de l’intercommunalité, la mise en œuvre du PNRU, pour l’élaboration de périmètres intercommunaux cohérents.
- Rendre le PLH obligatoire dans toutes les zones affectées par des problèmes d’habitat.

1. «La coordination interne des maîtres d’ouvrage du logement locatif social».

- Intégrer un volet spécifique au renouvellement urbain et à la diversification de l'habitat dans le PLH, le rendre obligatoire dans toutes les zones affectées par des problèmes d'habitat, et opposable au PLU.
- Mettre en œuvre rapidement, dans le cadre des intercommunalités, les SCOT qui couvrent les territoires concernés par les PRU.
- Insérer un nouveau cas de «compatibilité» des SCOT avec l'objectif de reconstitution à 1 pour 1 et de diversification de l'habitat de l'ANRU, ou de «prise en compte» par les SCOT de ces objectifs dans le cadre de l'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme.
- Avancer à 2010 – avec une initiative législative – la possibilité de révision des périmètres intercommunaux prévue en 2014, prévue par l'article 2 de la loi Chevènement.
- Généraliser, dans certains secteurs stratégiques des opérations d'intérêt national (OIN), la procédure appliquée, dans le cadre de la loi n°2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le cadre de l'OIN de la Défense.
- Qualifier l'opération de construction de logements sociaux de «projet d'intérêt général» et mettre en œuvre la procédure de révision forcée des PLU incompatibles avec sa réalisation.

Orientation 3

Créer des aides spécifiques pour accompagner le renouvellement urbain des communes les plus démunies

Certaines communes, qui cumulent les handicaps sociaux et territoriaux, se trouvent dépourvues de moyens administratifs et humains, sans ressources financières et sans perspectives. Ces communes doivent bénéficier d'un traitement spécifique pour accompagner le renouvellement urbain de leur territoire.

Recommandations au législateur

- Créer, au profit des communes les plus déshéritées, une dotation spécifique de l'État pour l'accompagnement et la gestion urbaine dans le cadre du PNRU, grâce aux ressources d'un fonds significativement abondé par les communes surfavorisées. Un compte d'affectation spéciale assurerait la traçabilité et le fléchage de l'affectation des crédits attribués.

- Créer un dispositif identique à celui de l'Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), pour accompagner les communes urbaines les plus défavorisées.

Orientation 4

Établir les départements et la région Île-de-France comme acteurs clés du PNRU

Les régions et les départements constituent aussi des échelons essentiels pour la conception et la mise en œuvre du renouvellement urbain – aux plans de l'intégration urbaine, financier, des transports, des infrastructures et plus largement du développement territorial. Ils doivent par conséquent s'impliquer davantage dans la conception, le financement et la mise en œuvre des PRU.

Recommandations au législateur

- Arrêter, après concertation, un socle commun des aides à la politique de la ville entre les différents partenaires (État, ANRU, ACSÉ, régions, départements, EPCI, communes) concernés par les PRU. Chaque partenaire garderait son autonomie pour accorder des aides complémentaires, selon ses priorités.
- Engager une réflexion pour une intercommunalité du «Grand Paris», compétente pour l'habitat et l'urbanisme sur un certain nombre de grands secteurs stratégiques pour Paris et les départements et communes limitrophes.

Recommandations à l'ANRU

- Dans le cadre des réflexions sur le «Grand Paris», l'ANRU devrait promouvoir la pleine intégration et le développement des quartiers concernés par la rénovation urbaine.

Recommandation aux établissements publics fonciers

- Incrire dans le programme d'actions des établissements publics fonciers l'intervention au titre du PNRU; d'une part pour faciliter les nouvelles constructions sur site dans le cadre de la diversification de l'habitat; d'autre part pour aider à la reconstitution hors site des logements sociaux démolis.

Recommandation à la région

- Incrire les dispositions prévues dans la convention conseil régional d'Île-de-France/ANRU¹ en faveur de PRU intégrés dans l'avenant au contrat de projets État-région Île-de-France 2007-2013.

Recommandation aux départements

- Inciter à la création de conférences interdépartementales pour favoriser le dialogue entre départements sur la distribution du logement social, la rénovation urbaine et la mixité sociale.

1. Signée le 12 novembre 2007.

Première partie

L'ANRU comme garant de la dimension intercommunale des PRU

L'Île-de-France est la région la plus concernée par le renouvellement urbain, qui a fait l'objet de 72 conventions signées, soit près du tiers des conventions conclues entre l'ANRU et les collectivités locales¹. Les 89 projets engagés représentent près de 4 milliards d'euros de crédits de l'Agence. Le succès du PNRU se joue ainsi largement dans la région Île-de-France.

La création de l'ANRU a enclenché une dynamique nouvelle, qui mobilise en premier lieu les élus locaux en faveur du renouvellement urbain. Cependant, les solidarités intercommunales – singulièrement pour la répartition du logement social – restent insuffisantes.

La complexité de l'Île-de-France – aux plans administratif et politique – explique en partie cette situation.

1. Au 1^{er} avril 2008, 72 conventions portant sur des projets situés en Île-de-France avaient été signées, sur 247 conventions signées au niveau national.

Une région éclatée

La région Île-de-France regroupe 11,3 millions d'habitants sur 2 700 km². Ses territoires sont éclatés, en particulier ceux de la zone dense aux « périmètres enchevêtrés »¹, en termes de densité de population, d'emploi, d'investissement, de consommation. La région est morcelée entre différentes structures périphériques de coopération intercommunale, dont aucune ne comprend la métropole – Paris – et de nombreux groupements ne rassemblent qu'une portion du territoire de l'agglomération.

Les périmètres des communautés de communes (CC) et des communautés d'agglomération (CA) se superposent à ceux des syndicats chargés de l'eau², de l'assainissement, des déchets des ménages³ et des transports urbains⁴. Ce chevauchement a des incidences particulières aux plans juridique ou financier.

En matière d'intercommunalité, l'Île-de-France rattrape⁵ son retard (plus modérément dans les départements de la petite couronne) sur les autres régions. L'Île-de-France compte aujourd'hui 105 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui regroupent plus de 5,3 millions d'habitants (contre 74 en 2004).

Mais les intercommunalités franciliennes – lorsqu'elles existent – sont trop souvent défensives, peu volontaristes pour la création de logements sociaux.

Un mille-feuille institutionnel

L'Île-de-France comporte cinq niveaux de gouvernance : l'État, la région (qui correspond approximativement au bassin d'habitat sans détenir la compétence logement), huit départements (dont deux délégataires des aides à la pierre), 105 EPCI (29 communautés d'agglomération, 72 communautés de communes et quatre syndicats d'agglomération) et 1 300 communes.

Ces EPCI – consécutivement aux évolutions législatives récentes – sont devenus les chefs de file des politiques locales de l'habitat qui élaborent et mettent en œuvre les programmes locaux de l'habitat (PLH).

1. P. Chemetov, F. Gilli, *Une région de projets : l'avenir de Paris*, La Documentation française, 2006.

2. Syndicat des eaux d'Île-de-France.

3. SYCTOM.

4. RATP, STIF.

5. L'Île-de-France se situe au deuxième rang des régions qui connaissent la plus forte dynamique de création d'EPCI en 2006, derrière la région Rhône-Alpes.

Les compétences d'urbanisme et d'habitat sont toutefois éclatées, avec cinq types de documents de planification : le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), les plans départementaux de l'habitat (PDH), les SCOT (peu développés), les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).

En outre, les collectivités publiques et les financeurs du logement social développent parfois leurs propres stratégies locales avec parfois des orientations divergentes.

Les dispositifs publics – nombreux – pour l'aménagement, le développement économique, la politique de la ville, se chevauchent, sur des territoires caractérisés de surcroît par de fortes disparités. L'enchevêtrement des périmètres de la politique de la ville est à ce titre manifeste. Ainsi, les contours des communautés d'agglomération récemment constituées dans le nord de l'Essonne ne coïncident pas exactement avec ceux des contrats de ville, des contrats locaux de sécurité, des PLH, des PLIE, des GPV, majoritairement intercommunaux, et des bassins d'habitat délimités par les DDE.

La commune reste le détenteur principal du pouvoir urbain. Depuis la décentralisation, le pouvoir d'attribution du permis de construire échoit en effet aux maires, sans que les communes disposent toujours des moyens d'une maîtrise du foncier ou de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'urbanisme.

Un foncier constructible rare et cher

En Île-de-France, où le besoin de logements est le plus critique, la construction est quasi gelée au-delà des 30 km périphériques à la capitale. La portion construite ne représente que 15 % du territoire régional. Selon la Délégation à l'action foncière, 9 millions de mètres carrés seraient pourtant mobilisables en Île-de-France au cours des dix années à venir, sur lesquels 40 000 logements pourraient être réalisés en utilisant la moitié seulement des terrains.

C'est la production foncière – qui rend un terrain constructible et modifie le plan local d'urbanisme – et non pas le foncier disponible qui fait défaut. C'est cette production foncière insuffisante qui provoque l'envolée des prix actuelle.

Le coût du foncier en Île-de-France peut aujourd'hui atteindre plus de 50 % du prix total d'une maison individuelle. De plus, les coûts de construction y sont élevés et les prix d'acquisition restent très supérieurs à ceux des grandes agglomérations de province.

La construction en zone centrale (Paris et petite couronne), qui rassemblait plus de la moitié des logements neufs au milieu des années 1990, est redevenue minoritaire. La rareté des terrains et l'augmentation des

prix plus élevée qu'ailleurs, empêchent les opérations neuves, qui trouvent de plus en plus difficilement l'équilibre financier¹.

35 000 à 40 000 logements seulement sont construits chaque année en Île-de-France, autant qu'en Bretagne, qui compte trois fois moins d'habitants. Ce déficit considérable de construction en Île-de-France résulte essentiellement de l'insuffisance des documents de planification, de politiques foncières et de dispositifs juridiques et financiers inefficaces, comparativement à ceux des villes de province².

Un marché du logement particulièrement tendu

L'insuffisance de la construction de logements, notamment sociaux, mais surtout l'inadaptation de l'offre locative sociale à la demande créent une tension particulière sur le marché du logement francilien. On recense aujourd'hui 330 000 demandeurs d'un logement HLM.

De surcroît, le parc social francilien se paupérise. L'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide personnelle au logement (APL) parmi ses occupants est caractéristique de cette paupérisation. Les classes moyennes éprouvent de plus en plus de difficultés à se loger, en particulier dans la capitale et en première couronne. La mobilité résidentielle des ménages baisse continuellement depuis trois décennies. Cette évolution contribue à saturer le parc social et pénalise encore les populations les plus fragiles.

L'insuffisance et l'inadaptation de l'offre locative et de l'accession à la propriété limitent, voire bloquent, dans tous les cas les parcours résidentiels des Franciliens qui souhaiteraient changer de logement. Que ce soit dans le cadre de décohabitations, de l'accès à un logement social plus vaste ou moins cher, du passage de l'hébergement au logement social, du locatif social au locatif privé ou à l'accession à la propriété, ou encore à des logements adaptés pour les personnes âgées et handicapées. En 2002, trois ménages sur dix exprimaient des besoins non satisfaits pour décohabiter, être mieux logés ou réduire leur taux d'effort³.

1. *Les conditions de logement en Île-de-France en 2002*, publié par la direction régionale de l'Équipement de l'Île-de-France de l'INSEE et l'IAURIF relatif aux conditions de logement en Île-de-France, octobre 2004.

2. *Ibid.*

3. *Le logement en Île-de-France en 2002*, direction régionale de l'Équipement d'Île-de-France, 30 septembre 2002.

Déghettoiser implique une diversification systématique et méthodique de l'habitat à l'échelle intercommunale

«Dès lors que l'on s'interroge quant à la localisation des logements permettant de dresser la vocation sociale des territoires, c'est bien au niveau intercommunal qu'il convient de raisonner. Personne ne défend l'idée d'un relogement ou d'une relocalisation systématique dans la commune même. Les relocalisations doivent intervenir sur le foncier disponible dans l'ensemble de l'agglomération, de manière à accroître la mixité sociale.»¹

La mixité sociale impose une solidarité intercommunale

La diversification de l'habitat est l'instrument majeur pour la réduction des ghettos. La réussite des projets de rénovation urbaine implique en effet une diversité de types de logement (taille, mode d'occupation, modes de financement) pour diversifier le peuplement des territoires de la vie quotidienne, au-delà du seul territoire de la rénovation urbaine. Une partie des reconstitutions doit en conséquence être assurée «hors site», au-delà de la ZUS et de la commune, au risque de reconstituer le ghetto.

Cette exigence concerne fondamentalement l'Île-de-France, où la concentration de logements sociaux atteint des proportions inégalées dans les zones urbaines sensibles (ZUS): 90 % à Stains, 86 % aux Mureaux, 83 % à Aulnay, ou encore 72 % à la Courneuve².

Le rôle de l'intercommunalité dans la reconstitution partielle hors commune du parc social est majeur: «les villes porteuses de projets d'agglomération et non de projets communaux affichent les ambitions les plus élevées en matière de diversification de l'habitat et de mixité. Elles ont généralement "négocié" une répartition harmonieuse des logements sociaux à l'échelle intercommunale.»³

1. Michel Delebarre, président de l'USH, Congrès USH 2006, Atelier de rénovation urbaine et politique de la Ville, 20 septembre 2006.

2. SIG de la DIV.

3. Rapport du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, février 2005.

Actuellement, sur 89 projets ANRU engagés¹ en Île-de-France, 52 ressortissent d'une intercommunalité, mais seulement 25 sont conclus par l'intercommunalité². Le plus souvent, seules des composantes limitées du projet telles que l'insertion, à défaut de la reconstitution des logements sociaux ou du relogement, sont assumées à l'échelle intercommunale.

Ainsi, une convention ANRU unique a été conclue par l'intercommunalité de Clichy-sous-Bois – Montfermeil, mais il s'agit en réalité de deux opérations communales distinctes (concessions d'aménagement). Il n'existe pas de politique commune ni pour le relogement, ni pour le traitement de la suroccupation des logements.

La diversification inégale de l'habitat des projets de rénovation urbaine en Île-de-France

En l'absence de solidarité intercommunale, la part de reconstitution des logements démolis en dehors de la ZUS ou de la commune varie très fortement³ d'un département à l'autre. Aux deux extrêmes, certains maires adoptent des comportements malthusiens, et refusent de construire des logements sociaux de peur d'accueillir les «pauvres» des communes voisines ; d'autres affichent une volonté délibérée de maintenir la socio-logie du quartier avec un parc important de logements sociaux.

État des lieux de la diversification programmée de l'habitat en Île-de-France au 15 janvier 2007

Échelle	Nombre de conventions exploitées	Nombre total logements sociaux reconstruits (programmation)	Reconstitution programmée sur quartier	Reconstitution programmée hors quartier
Région Île-de-France	49	17 483	58 %	42 %
Département 77	-	912	82 %	18 %
Département 78	-	1 224	33 %	67 %
Département 91	-	630	42 %	58 %
Département 92	-	355	21 %	79 %
Département 93	-	4 581	81 %	19 %
Département 94	-	758	72 %	28 %
Département 95	-	1 718	59 %	41 %

Source : DREIF, 49 conventions signées – 39 communes.

1. Validés par le comité d'engagement ou dont la convention est signée.
2. Source : ANRU (état du PNRU avril 2008).
3. Cf. Rapport d'évaluation du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU 2006.

Il est à ce titre préoccupant de constater qu'au terme du PNRU¹, près de 60 % de la reconstitution de l'offre d'habitat social seront localisés sur site en Île-de-France.

Certaines intercommunalités comme les communautés d'agglomération de Plaine Commune ou de Mantes en Yvelines – cas exceptionnels – coopèrent et se mobilisent dans le cadre du renouvellement urbain.

Certains facteurs semblent favoriser la coopération intercommunale :

- L'ancienneté de l'intégration communautaire : l'équilibre communautaire est l'aboutissement d'un processus qui compte plusieurs étapes. Plus l'intercommunalité est ancienne et plus l'intégration intercommunale est forte et prise en compte dans les opérations ANRU.

Ainsi, le contrat territorial de rénovation urbaine (CTRU) de Plaine Commune², antérieur à la mise en œuvre des projets ANRU, a facilité la reconstitution des logements sociaux et le relogement à l'échelle intercommunale, ainsi que la mutualisation des engagements financiers et des ingénieries de projet dans le cadre du PRU.

- Une volonté politique forte : la coopération intercommunale dans le cadre des PRU exige notamment un travail de négociation, voire de pédagogie, auprès des élus communaux parfois réticents.

- L'existence d'outils territoriaux, comme une agence d'urbanisme, un EPA ou une SEM intercommunale.

Toutefois, même lorsque tous ces facteurs sont réunis, le fait intercommunal est difficilement reconnu par l'ANRU : l'urgence à contractualiser s'est sans doute avérée peu compatible avec le processus de coopération intercommunale, qui s'élabore sur le long terme.

L'intercommunalité facilite la mobilisation du foncier, l'accroissement des ressources fiscales des communes, et le renforcement de leur ingénierie ; soit autant d'atouts pour accélérer la construction de logements sociaux.

1. Sur la base des projets ANRU validés en comité d'engagement au 15 janvier 2007.

2. Cf. encadré.

L'Agence devrait aujourd'hui sensibiliser davantage et inciter les communes à se mobiliser et coopérer dans le cadre du renouvellement urbain.

La communauté d'agglomération de Plaine Commune

Quelques chiffres

- Huit communes (Aubervilliers, Saint-Denis, Pierrefitte, Villetaneuse, Épinay, l'Île-Saint-Denis, Stains, La Courneuve) qui accueillent plus de 300 000 habitants.
- Rénovation urbaine: 24 projets, 11 conventions signées avec l'ANRU (2007).
- Concentration de logements sociaux: 50 % sur l'ensemble de l'agglomération.
- Démolitions: 3 529 logements/constructions: 3 531 logements sociaux.
- Reconstruction sur site: près de 90 % des logements sociaux.
- Programme local de l'habitat: 1 800 logements par an, dont 40 % de logement sociaux.

Une forte diversification de l'habitat

Le pourcentage élevé de reconstructions sur site va de pair avec une importante diversification de l'habitat. Celle-ci est rendue possible par le choix de densifier les sites ANRU, avec la construction au total de 6 350 logements sur site.

Ainsi, 57 % de la construction sur site sont consacrés à la diversification : 100 000 m² de SHON dédiés aux constructions de la Foncière Logement, encouragement à l'accession à la propriété, intervention de promoteurs privés...

Une tradition intercommunale forte

- Un volontarisme politique fort.

Dès 1985, l'État décide d'intervenir au nord de Paris en créant la « Mission Plaine de France », qui aboutira en 2002 à la création de l'établissement public d'aménagement Plaine de France.

Consécutivement au volontarisme de l'État, les élus du nord de Paris se sont mobilisés pour le renouveau du territoire.

- Plaine Commune, une histoire intercommunale ancienne.

En 1985, un syndicat mixte est créé pour mener à son terme le renouveau urbain de la Plaine Saint-Denis.

La construction du Stade de France dans les années 1990, projet fédérateur, accélère la coopération entre les communes et le renouvellement du territoire, dont l'identité sort renforcée.

La communauté de communes, créée en 1999, devient la communauté d'agglomération Plaine Commune en 2001.

Une stratégie intercommunale du renouvellement urbain

- L'existence de dispositifs intercommunaux de politique de la ville avant l'ANRU.

Trois GIP-GPV intercommunaux sur le territoire :

- GIP Stains/une partie de Saint-Denis ;
- GIP Épinay/Villetaneuse ;
- GIP Saint-Denis/La Courneuve.

Le droit du sol a été transféré à l'EPCI, qui instruit les permis de construire¹.

- La création d'un outil intercommunal pour le renouvellement urbain.

Signé en janvier 2007, le contrat territorial de rénovation urbaine (CTRU) a permis de déferer à Plaine Commune la mise en œuvre de l'ensemble des 24 projets de rénovation urbaine de l'agglomération. Doté de 1,4 milliard d'euros, le CTRU permet :

- une mutualisation de l'ingénierie : une équipe de direction située dans les locaux de Plaine Commune et dédiée à la rénovation urbaine ainsi que huit équipes de projets présentes dans chaque commune, en interaction permanente ;
- une forte articulation du renouvellement urbain avec les autres politiques et l'ensemble des documents stratégiques de Plaine Commune ;
- une coopération renforcée entre les villes : échange des bonnes pratiques, construction d'une culture identitaire commune, etc.

- La présence d'un bailleur intercommunal.

Issu de la fusion entre trois offices HLM communaux et de deux SEM présents sur le territoire, Plaine Commune Habitat gère 25 000 logements sociaux.

1. Seules deux communes, Épinay et Aubervilliers, ont conservé ce droit.

La communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY)

Quelques chiffres

- Douze communes (Buchelay, Drocourt, Follainville-Dennemont, Guerville, Magnanville, Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Méricourt, Mousseaux-sur-Seine, Porcheville, Rolleboise, Rosny-sur-Seine), qui regroupent plus de 80 000 habitants.
- Rénovation urbaine : quatre projets (le Val-Fourré à Mantes-la-Jolie, les Merisiers-Plaisances, le Domaine de la Vallée, les Brouets à Mantes-la-Ville), quatre conventions signées avec l'ANRU.

Une tradition intercommunale forte

- Un engagement du territoire dans le projet « Mantes en Yvelines ».

Ce projet d'aménagement et de développement, antérieur au dispositif ANRU, résulte d'un diagnostic partagé par l'ensemble des partenaires – communes, conseil général, conseil régional, État, etc.

Il aboutit, en 1996, à la création de l'établissement public d'aménagement de Mantes-Seine-Aval, chargé de piloter les opérations de restructuration urbaine et de favoriser une politique de développement du territoire de Mantes en Yvelines.

- La CAMY, une intercommunalité pionnière.

La CAMY, créée en 1999, est parmi les premières communautés d'agglomération à se constituer en Île-de-France. Résultat de la transformation du district urbain de Mantes, créé en 1966, elle détient les compétences liées à la politique de la ville et à l'aménagement territorial.

Inciter l'ANRU à favoriser et à considérer la dimension intercommunale des PRU

L'ANRU, qui consacre le principe de contractualisation avec les élus locaux, est dédiée à la territorialisation partielle des politiques nationales. Toutefois, en tant que principal levier de la transformation globale des quartiers, l'Agence devrait agir comme le garant de la mixité sociale et de la mise en œuvre de PRU à une échelle pertinente. Elle devrait ainsi s'établir comme l'un des leviers du renforcement intercommunal en Île-de-France.

Transférer le pilotage des projets ANRU à l'échelle intercommunale par le biais d'incitations financières

Le règlement général de l'ANRU stipule que les communautés d'agglomération, qui détiennent la compétence « politique de la ville » et « équilibre social de l'habitat », sont légitimes pour assurer le pilotage des projets ANRU, et notamment assurer la reconstitution de l'offre. Inciter au portage des projets ANRU par les intercommunalités, lorsqu'elles existent, permettrait de faciliter la diversification de l'habitat à l'échelle intercommunale.

Proposition : transférer le pilotage et la maîtrise d'ouvrage des projets ANRU à l'échelle intercommunale lorsque cela est possible, par le biais d'incitations financières.

Les taux de subventions versées par l'ANRU seraient ainsi modulés en fonction du portage – intercommunal ou pas – des projets, mais aussi de la localisation des reconstitutions de logements (hors site, hors quartier, hors commune).

Seuls les projets ANRU localisés dans des communes qui n'appartiennent pas à une intercommunalité¹ ou dans une intercommunalité

1. Cas assez fréquent en Île-de-France, où le taux de couverture intercommunal reste modéré, singulièrement en petite couronne.

dépourvue de la compétence politique de la ville¹ feraient alors l'objet d'un portage communal.

Le transfert du portage des projets ANRU à l'échelon intercommunal permettrait de mettre en cohérence les PRU avec l'accompagnement social, notamment dans le cadre du volet intercommunal des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Il faciliterait également la nécessaire modification des plans locaux d'urbanisme (PLU) dans le cadre de programmes immobiliers de grande ampleur et consacrerait ainsi la primauté du projet.

Proposition : instaurer une aide technique et financière de l'ANRU pour inciter les EPCI à conduire des réflexions d'aménagement et d'urbanisme à une échelle pertinente avec pour objectif clair de réduire les ghettos et de mutualiser les équipements publics.

Proposition : engager un aménageur, sous la forme d'une concession d'aménagement ou d'une prestation de services, pour réaliser la restructuration foncière et urbaine lorsque celle-ci s'avère complexe.

Le CES a déjà souligné l'intérêt d'un recours aux aménageurs pour engendrer une transformation en profondeur des quartiers². Ces derniers peuvent en effet mettre au service des PRU leur expérience acquise en dehors des quartiers ANRU pour produire de la ville diversifiée. Ils favorisent la constitution d'un parcellaire moins monolithique et l'intervention des acteurs de droit commun (promoteurs, investisseurs ou lotisseurs).

Par ailleurs, l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), qui possède une capacité juridique spécifique d'intervention, devrait intervenir plus fréquemment dans les communes dépourvues d'outils d'aménagement.

1. Cas des communautés de communes.

2. *Expertise sur les conditions d'exécution du programme national de rénovation urbaine*, contribution du Conseil général des ponts et chaussées aux travaux du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, La Documentation française, mars 2007.

Réévaluer les conventions ANRU au regard de la politique intercommunale, lors des «revues de projet» et «points d'étape» de l'ANRU

Les revues de projet ont pour objectif de vérifier deux fois par an le respect des engagements contractés dans la convention ANRU.

Les points d'étape, procédure qui incombe aux porteurs de projet, ont pour objet d'apprécier l'avancement du projet et la tendance générale d'évolution du quartier, deux et quatre ans ultérieurement à la signature de la convention.

Proposition : intégrer la prise en compte de l'intercommunalité dans les critères d'évaluation de l'ANRU (revues de projet, points d'étape), singulièrement pour l'examen des conditions du relogement, de la reconstitution de l'offre sociale et de la répartition des équipements.

Dans le cadre du renforcement des dispositifs d'évaluation globale des PRU que préconise le CES, l'ANRU devrait procéder à une analyse systématique de l'implication collective des communes dans les projets franciliens inscrits dans une intercommunalité, avec l'appui de la direction régionale de l'équipement Île-de-France (DREIF).

Ainsi, la convention des PRU identifiés comme «pouvant porter une solidarité territoriale mais ne le faisant pas» serait amendée lors des points d'étape.

D'autre part, il conviendrait d'intégrer les opérations ANRU – financées ou pilotées par des communautés d'agglomération – dans leur définition de l'intérêt communautaire au titre de leurs compétences politique de la ville, habitat, logement, urbanisme et accompagnement social.

Inciter les organismes HLM par la voie contractuelle à s'exonérer des frontières communales

Lorsque leur taille leur permet, les organismes HLM peuvent contribuer largement à la mobilité et aux parcours résidentiels des habitants. Ils peuvent être les garants de l'objectif de reconstitution de l'offre et de relogement à une échelle intercommunale dans le cadre des projets ANRU. En l'absence d'intercommunalité ou dans le cas d'une intercommunalité inopérante, les organismes HLM de taille importante et la collaboration interbailleurs peuvent aussi favoriser la coopération intercommunale.

Proposition : inscrire dans la convention ANRU l'obligation pour les organismes HLM présents sur plusieurs agglomérations de reconstituer une part de leur parc hors de l'agglomération concernée par le PRU.

Les contrats d'objectifs signés entre l'autorité qui dispose de la compétence «aide à la pierre» et les bailleurs concernés par un PRU devraient également faire mention de clauses obligatoires relatives à la mutualisation des compétences et au partage de certains coûts entre bailleurs.

L'ANRU, partenaire de l'Union sociale pour l'habitat (USH), devrait promouvoir cette coopération interbailleurs par le biais de sociétés de coordination HLM.

Proposition : modifier le point 4.3 du titre II du règlement général de l'ANRU pour élargir les possibilités de subventions aux dispositifs de coordination interbailleurs conclus dans le cadre de la mise en œuvre du PRU, relatif notamment à la reconstitution de l'offre et au relogement.

Deuxième partie

Hiérarchiser les documents d'urbanisme et organiser l'intervention de l'État

Si l'État, jusqu'aux lois de décentralisation des années 1980, est resté maître d'œuvre du logement social, les communes sont aujourd'hui compétentes en matière de droit de dévolution du sol et du peuplement de leurs territoires¹. Les maires sont responsables du plan local d'urbanisme (PLU) et de la délivrance des permis de construire. Néanmoins, ils dépendent pour une grande part des crédits de l'État pour le financement du logement.

C'est un paradoxe de la décentralisation : alors que l'organisation de l'urbanisme et celle de l'aménagement ressortissent désormais des communes, la politique du logement est conduite par l'État au plan national. L'acte II de la décentralisation² a notamment provoqué un éclatement des responsabilités entre les collectivités publiques, qui «a fait surgir des incertitudes concernant la possibilité d'assurer la cohérence de l'action publique en matière d'habitat»³.

1. Dans le cadre des accords avec les organismes HLM.

2. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

3. *Rapport sur l'état du mal-logement 2007*, Fondation Abbé Pierre.

En effet, le PLU ne permet pas une maîtrise cohérente du foncier. S'il est un outil de planification du développement de l'habitat pour le maire (il délimite les zones réservées au logement et la part de logements sociaux), le PLU, conçu à une échelle géographique souvent restreinte, peut difficilement réaliser la mixité sociale. Il est par ailleurs peu coordonné avec le programme local de l'habitat (PLH), qui vise à favoriser une répartition équilibrée des logements sociaux sur le territoire de l'EPCI.

Si les leviers classiques de l'intervention publique n'assurent plus la construction et la juste répartition des logements sociaux, il n'est pas envisageable de reconsiderer la décentralisation pour organiser le grand retour d'un État déconcentré. Des dispositifs et des cadres existent en effet pour atteindre ces objectifs d'équité. Le législateur devrait favoriser la rationalisation des périmètres intercommunaux et hiérarchiser les documents d'urbanisme pour permettre de considérer effectivement la mixité sociale au niveau communal et renforcer le lien entre politique du logement et aménagement. L'État – en dernier ressort – devrait avoir la capacité de modifier les documents locaux d'urbanisme. Il s'agit de les optimiser pour que l'État joue effectivement son rôle de garant de l'équité territoriale. Le cas échéant, l'intervention publique serait ponctuelle, limitée aux zones d'enjeux stratégiques, et là où des besoins en logements auront été identifiés.

Inciter à la rationalisation des périmètres intercommunaux

L'émettement des intercommunalités franciliennes

Les intercommunalités franciliennes sont de création récente et de petite taille relativement à celle du territoire national. Près de la moitié des intercommunalités qui ne sont seulement constituées que de deux ou trois communes sont localisées ainsi en Île-de-France. Or seul un vaste territoire intercommunal peut garantir l'équité spatiale, avec la concentration des ressources fiscales des communes adhérentes.

De surcroît, en Île-de-France plus fréquemment qu'ailleurs, les intercommunalités s'apparentent à des intercommunalités de circonsistance qui résultent d'effets d'aubaine¹. Des alliances de communes riches d'un côté et de communes pauvres de l'autre, se nouent ainsi, au gré des affinités politiques.

Alors que les EPCI à fiscalité propre ont souvent pour objectif la constitution de bassins de vie, la cohérence de leur territoire est plus politico-institutionnelle que socio-économique.

Plusieurs critiques² ont déjà été formulées à l'endroit des périmètres intercommunaux et des contre-performances de certaines collectivités locales en matière de solidarité intercommunale, singulièrement en Île-de-France.

Une majorité d'acteurs publics franciliens appellent ainsi de leurs vœux, depuis plusieurs années, la rationalisation et l'achèvement de la carte intercommunale francilienne. L'Assemblée des communautés de France (ADCF) s'en fait notamment l'écho dans son Livre blanc : «Notre réforme territoriale nécessite l'achèvement rapide du processus de regroupement des communes, et un nouvel effort volontariste des pouvoirs publics nationaux, dès le lendemain des élections municipales 2008. Une échéance buttoir doit maintenant être fixée à ce chantier

1. Cf. prime renforcée à l'intercommunalité, accroissement de la dotation globale de fonctionnement.

2. Cf. *Communes, intercommunalités, quels devenirs*, Conseil économique et social, juin 2005 ; *L'intercommunalité en France*, Cour des comptes, novembre 2005 ; *Le Livre noir de l'intercommunalité*, Patrick Beaudouin, Philippe Pemezec, octobre 2005 ; *Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, rapport d'information n° 48 de P. Dallier, Sénat.

afin de programmer, sans plus attendre, les évolutions ultérieures qu'il conditionne¹. »

L'ADCF mentionne également les «nombreuses améliorations [qui] devront être apportées aux périmètres actuels pour résorber les enclaves et les discontinuités spatiales, atteindre des tailles critiques, épouser au mieux les bassins de vie²».

Proposition : avancer à 2010 – avec une initiative législative – la possibilité de révision des périmètres intercommunaux prévue en 2014, prévue par l'article 2 de la loi Chevènement.

Une telle rationalisation – et notamment l'élargissement – des périmètres intercommunaux devrait améliorer l'efficacité et la cohérence des projets ANRU et le fonctionnement même des intercommunalités, grâce aux économies d'échelle et à l'accroissement de la solidarité.

Les mécanismes existants qui permettent de forcer l'intercommunalité

La loi Chevènement a permis à la quasi-totalité du territoire et à la majorité de ses habitants de vivre désormais sous le régime de l'intercommunalité. La principale faiblesse de cette loi est de conférer l'initiative aux seules communes. Cette disposition entrave l'émergence de communautés d'échelle métropolitaine et contribue à renforcer les groupements périurbains défensifs. La majorité des mariages se font ainsi entre communes de même profil social et économique, ce qui consacre le

1. L'ADCF propose de fixer cet objectif d'une France 100 % intercommunale à la fin de la législature (2012).

2. «L'ADCF propose que dès l'automne 2008 :

- soient recomposées les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) pour accroître la représentation des présidents de communautés ;
- soient remis en chantier et/ou approfondis les schémas d'orientation de l'intercommunalité (SDOI) engagés en 2006 et qu'une force opposable puisse être conférée par le législateur à certaines de leurs préconisations ;
- soient adoptées des évolutions législatives nouvelles visant à faciliter les fusions de communautés (en redonnant notamment des souplesses au choix des compétences).

Tout en distinguant les objectifs de portée immédiate de ceux de moyen et long terme, les nouveaux schémas devront :

- clairement viser l'adéquation des communautés avec les bassins de vie ;
- proposer l'élargissement des agglomérations lorsque celui-ci apparaît indispensable à la cohérence des politiques urbaines ;
- répondre aux enjeux de taille critique des intercommunalités en combinant critères de population et de nombre de communes (les communautés de moins de 5 000 habitants devraient regrouper à minima 10 communes) ;
- supprimer les syndicats inutiles. »

séparatisme spatial et social des territoires franciliens, singulièrement en petite couronne.

Dans le cas où les communes se montreraient réticentes à intégrer une structure intercommunale, le Code général des collectivités territoriales prévoit plusieurs dispositifs pour contraindre leur intégration dans le périmètre d'un EPCI.

Trois systèmes sont prévus par le Code général des collectivités territoriales, qui prévoient l'intégration forcée des communes dans un EPCI :

- lors de la création d'un EPCI, l'acte volontaire de création peut englober les communes réticentes mais minoritaires, ou qui souhaiteraient créer un autre groupement avec d'autres communes. L'établissement de la liste des communes intéressées relève ainsi de la compétence du préfet, qui dispose à cette fin de toute liberté¹ ;
- lorsqu'un EPCI se transforme en un autre EPCI, la loi lui donne la possibilité de s'étendre en absorbant une commune sans son consentement. Il s'agit d'une procédure autoritaire, qui relève de l'autorité du préfet ;
- lors de l'extension du périmètre des communautés d'agglomération, en dehors des cas où la commune concernée est déjà membre d'une communauté de communes éligible à la dotation d'intercommunalité, l'intégration d'une commune dans le périmètre de l'EPCI est possible même sans son accord².

Toutefois ces mécanismes n'ont à ce jour jamais été mis en œuvre en Île-de-France. Le Gouvernement a donc la faculté de donner aux préfets des instructions pour l'inscription des sites concernés par la rénovation urbaine au sein de territoires équilibrés aux plans social et financier.

Proposition : le Gouvernement doit donner aux préfets l'instruction de prendre en compte dans le cadre des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité, la mise en œuvre du PNRU, pour l'élaboration de périmètres intercommunaux cohérents.

1. Dès lors que le préfet a respecté la procédure prévue par la loi, les communes ne peuvent invoquer à leur profit, ni la violation du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, ni celui interdisant l'exercice d'une tutelle d'une collectivité sur une autre.

2. Pour cela, l'intégration forcée de la commune doit être de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale nécessaire au développement de la communauté d'agglomération.

Favoriser l'inscription des PRU à l'échelle des documents de planification supracommunaux

Mieux intégrer le renouvellement urbain dans le cadre des PLH

Le programme de l'habitat (PLH), conçu à l'échelle intercommunale, détermine très précisément les besoins en logements par bassin d'habitat, au regard de l'évolution de la demande, et comporte une dimension prospective sur six ans.

Bien que son champ d'application ait été étendu par la loi portant engagement national pour le logement (ENL), l'élaboration d'un PLH n'est pas obligatoire.

Proposition : rendre le PLH obligatoire dans toutes les zones affectées par des problèmes d'habitat.

D'autre part, l'obligation de mise en conformité du PLU avec le PLH n'est pas respectée. En outre, la possibilité, pour le préfet, de notifier (avec le porter à connaissance) l'éventuelle carence du PLH en matière de construction de logements, n'est jamais utilisée.

Proposition : intégrer un volet spécifique au renouvellement urbain et à la diversification de l'habitat dans le PLH, le rendre obligatoire dans toutes les zones affectées par des problèmes d'habitat et opposable au PLU.

Parallèlement, la signature des conventions de délégation des aides à la pierre aux EPCI par le préfet de département devrait être conditionnée à la pleine prise en compte de l'impact des projets ANRU sur le PLH. Cette prise en compte devrait notamment permettre la territorialisation des objectifs affichés par les communes dans le PLH.

D'une manière générale, le délégataire des aides à la pierre devrait être le pilote du PLH.

De telles mesures renforceraient la portée opérationnelle des PLH, et permettraient de mettre en cohérence le logement et l'amé-

nagement, dans un objectif de diversification de l'habitat et de mixité sociale.

Une alternative serait de généraliser les SCOT, dont l'échelle est plus vaste, et d'y inscrire les objectifs de diversification de l'habitat dans le cadre du PNRU.

Le SCOT: un enjeu pour inscrire les projets ANRU dans une perspective longue de mutation urbaine

L'ambition des projets ANRU, au-delà de la durée de la convention, est d'inscrire les quartiers concernés dans une dynamique de développement global. Le PRU devrait ainsi être le déclencheur d'une mutation urbaine longue, à l'échelle de l'agglomération.

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) – documents d'urbanisme intercommunaux, d'orientation et décentralisés¹ – procèdent précisément d'une logique d'équilibrage des territoires. Ils articulent, dans le temps et dans l'espace, la planification à l'échelle de l'agglomération (notamment le schéma directeur de la région Île-de-France), les documents d'urbanisme locaux et les projets d'aménagement.

Aujourd'hui, on recense cinq SCOT en Île-de-France : Plaine Commune (93), Val d'Oise (95), Brie Boisée (77), Val d'Orge et Val d'Essonne (91). Il y en aurait neuf en cours d'élaboration.

Proposition : mettre en œuvre rapidement, dans le cadre des intercommunalités, les SCOT qui couvrent les territoires concernés par les PRU.

Des réflexions urbanistiques approfondies, qu'il convient de multiplier dans les territoires qui intègrent des ZUS, devraient ainsi être conduites avec des outils mis en place à cet effet par des agences d'urbanisme.

1. Intercommunaux : ils concernent et sont élaborés par un ensemble de communes présentant une communauté d'intérêts économiques et sociaux ; d'orientation car ils fixent les orientations générales à l'intérieur desquels les PLU viennent préciser les normes d'utilisation des sols ; décentralisés puisque leur élaboration relève des autorités locales.

Inscrire les objectifs du PNRU au niveau des SCOT

L’intercommunalité, lorsqu’elle est pertinente, est le meilleur niveau pour établir un SCOT qui intègre les enjeux urbanistiques des quartiers sensibles à un horizon de plus de quinze ans. Or les PLU ont une obligation de compatibilité avec les SCOT, dont l’élaboration relève des communes ou de leurs groupements.

Ainsi, dans le cas où les SCOT contiendraient des prescriptions pour mettre en œuvre une politique d’habitat social équilibrée, les PLU seraient tenus de les intégrer pour remplir leur obligation de compatibilité.

Proposition : insérer un nouveau cas de «compatibilité» des SCOT avec l’objectif de reconstitution à 1 pour 1 et de diversification de l’habitat de l’ANRU, ou de «prise en compte» par les SCOT de ces objectifs dans le cadre de l’article L.122-1 du Code de l’urbanisme.

Cet article dispose dans son huitième alinéa que «les schémas de cohérence territoriale prennent en compte les programmes d’équipement de l’État, des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux. [...] [Et que] lorsqu’un de ces documents est approuvé après l’approbation d’un schéma de cohérence territoriale, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans.».

L’État disposerait ainsi d’une légitimité supplémentaire pour imposer des règles de diversification de l’habitat aux communes ou à leur groupement lors de l’édition de leurs documents locaux d’urbanisme.

Renforcer la capacité de l'État à modifier les documents locaux d'urbanisme

Face aux communes, singulièrement les communes dites «SRU», qui disposent de terrains constructibles ou susceptibles de l'être, et qui refusent de donner aux logements, notamment sociaux, la place qu'ils devraient avoir, l'État dispose de moyens limités pour infléchir les documents d'urbanisme.

Toutefois, trois procédures permettent à l'État de mettre en œuvre des opérations de logement social, sans que les communes concernées puissent s'y opposer pour des motifs qui découleraient de l'incompatibilité avec leur PLU¹.

Ces procédures devraient permettre l'intervention de l'État dans la définition des règles d'urbanisme.

La déclaration de projet

La déclaration de projet permettrait à l'État d'imposer la mise en compatibilité des documents d'urbanisme (PLU ou SCOT), pour une action ou opération d'aménagement. En cas de divergence entre l'auteur de la déclaration de projet et la commune, le préfet disposerait d'un pouvoir de décision finale.

Cependant, cette capacité serait limitée par deux conditions relativement restrictives : l'opération projetée par l'État devrait répondre à la définition de l'opération d'aménagement et son contenu ne devrait pas aboutir à remettre en cause l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) des documents d'urbanisme concernés.

1. Cf. annexe «Présentation détaillée des procédures applicables en matière de "déclaration de projet", "projet d'intérêt général" et "opération d'intérêt national"».

Les opérations d'intérêt national (OIN)

L'État a lancé deux OIN en 2006 en Île-de-France (Seine amont, Seine aval). Cette relance des OIN, encouragée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), confirme l'opportunité de l'intervention de l'État aménageur par des opérations stratégiques de grande ampleur. Ce type d'intervention de l'État en Île-de-France est historiquement traditionnel, comme pour la création des villes nouvelles, concomitante à la création des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) et des établissements publics d'aménagement (EPA).

Les OIN ont l'avantage d'échapper au droit commun des sols : les autorisations de construire dans le périmètre d'une OIN sont délivrées au nom de l'État, même si les communes sont dotées d'un PLU.

Les OIN – qui incluent quasi systématiquement des zones urbaines sensibles en Île-de-France – génèrent par ailleurs des formes très intégrées de coopération entre communes.

Une place centrale devrait alors être consacrée aux projets ANRU dans le plan général d'aménagement en cours d'établissement.

Cependant, si l'OIN restituait ponctuellement au préfet la compétence pour délivrer les permis de construire, elle ne permettrait pas d'imposer la constructibilité.

Proposition : généraliser, dans certains secteurs stratégiques des OIN, la procédure appliquée, dans le cadre de la loi n°2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le cadre de l'OIN de la Défense.

Cette loi complète le chapitre 1^{er} du livre IV du Code de l'urbanisme en prévoyant notamment qu'*« un décret en Conseil d'État arrête les orientations générales d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de la Défense... »*.

Par ailleurs, le territoire de l'EPA « Plaine de France » pourrait être élevé au rang d'opération d'intérêt national. Le renouvellement urbain serait ainsi intégré dans un projet plus vaste de requalification du secteur nord-est de l'Île-de-France depuis Paris jusqu'aux confins du département de l'Oise.

Les projets d'intérêt général (PIG)

Le mécanisme des PIG vise à s'assurer que les prescriptions des documents locaux d'urbanisme n'empêchent pas la réalisation des opérations envisagées par d'autres autorités administratives.

Tout projet d'intérêt général – qui doit faire l'objet d'un porter à connaissance du préfet – s'imposerait aux documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou à venir, et pourrait entraîner la révision des documents préexistants sur demande du préfet.

Proposition: qualifier l'opération de construction de logements sociaux de «projet d'intérêt général»¹ et mettre en œuvre la procédure de révision forcée des PLU incompatibles avec sa réalisation.

Il reviendrait toutefois au préfet de prendre formellement la décision de qualification de PIG – à laquelle les projets de rénovation urbaine pourraient répondre – et d'en informer les communes intéressées qui devraient dès lors rendre compatible leur PLU avec la réalisation dudit PIG.

Cette procédure devrait cependant être appliquée projet par projet, et non globalement pour viser une opération précise dans son objet et dans sa forme. Cette contrainte particulière détermine notamment le caractère opérationnel et adapté de la procédure des PIG aux projets ANRU.

1. Une telle qualification étant attribuée par arrêté préfectoral.

Recourir à une loi *ad hoc* pour imposer aux documents locaux d'urbanisme la construction de logements sociaux

Dans les communes dont la tendance serait de « geler » leur PLU pour empêcher toute nouvelle construction de logements sociaux, l’État doit envisager la possibilité – en dernier ressort – de se substituer aux communes pour modifier, lorsque cela s’avère nécessaire, lesdits PLU. Un dispositif législatif *ad hoc* serait élaboré à cette fin.

Une telle intervention de l’État soulève toutefois le risque d’atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales¹.

Cependant, des aménagements à ce principe peuvent être admis, à condition que ce principe ne soit pas remis en cause. À cet égard, le Conseil constitutionnel a ainsi validé l’obligation faite à certaines communes de prévoir au moins 20 % de logements sociaux parmi les résidences principales².

Proposition : modifier le Code de l’urbanisme dans le cadre d’une loi *ad hoc* pour prévoir une nouvelle hypothèse de révision ou modification forcée du PLU, et à défaut de mise en œuvre par les communes, un pouvoir de substitution du préfet.

Le mécanisme suivant pourrait ainsi être envisagé :

1. Définition d’une hypothèse *ad hoc* ANRU strictement définie, ouvrant droit au préfet de demander une mise en compatibilité obligatoire du PLU avec le PRU.

L’hypothèse supplémentaire de révision ou modification forcée du PLU sur demande du préfet pourrait être strictement définie, pour ne pouvoir être mise en œuvre que pour les besoins des projets de rénovation urbaine ou s’insérer dans un engagement plus vaste sous forme de « contrats de mixité urbaine » actuellement envisagés³.

1. Cf. article 72 de la Constitution.

2. Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2000-436 du 7 décembre 2000 relative à la loi SRU.

3. Cf. Comité interministériel pour le développement de l’offre de logement (CIDOL) du 28 mars 2008.

2. Définition d'une procédure contradictoire avec la commune concernée, relative aux modalités de révision ou modifications du PLU.

Après saisine par le préfet d'une demande d'adaptation de son PLU, la commune concernée serait tenue de proposer dans un certain délai les mesures d'adaptation nécessaires. Cette proposition ferait l'objet, dans un délai déterminé, d'un débat contradictoire avec le préfet, pour aboutir à un accord sur les dispositions du PLU à réviser ou modifier. En cas d'accord, la commune procéderait alors, dans un délai déterminé, à la révision ou modification de son PLU.

3. Définition d'une procédure de constat de carence, sous contrôle du juge.

En cas d'absence d'accord, et dès lors que les propositions de la commune sont manifestement dans l'impossibilité de répondre aux besoins de l'opération envisagée, le préfet informerait la commune de son intention, formellement motivée, de prononcer un constat de carence et inviterait le maire de la commune à formuler ses observations ou propositions définitives dans un délai déterminé. À l'issue de ce délai, et en cas d'absence persistante d'accord, le préfet prononcerait un constat de carence, qui pourrait faire l'objet par la commune d'un recours en excès de pouvoir.

4. Définition d'un pouvoir de substitution du préfet pour engager la révision ou modification du PLU.

À compter du prononcé et de la notification à la commune du constat de carence, le préfet pourrait se substituer à la commune afin d'engager la procédure de révision/modification du PLU.

Un tel mécanisme répondrait aux exigences du Conseil constitutionnel et aux craintes exprimées par le Sénat en ce qui concerne l'atteinte excessive au principe de libre administration des collectivités.

D'une part, une telle procédure de substitution devrait être limitée aux besoins des PRU ou des «contrats de mixité urbaine», sans pouvoir être étendue à d'autres opérations d'aménagement.

D'autre part, la procédure contradictoire permettrait aux communes de préserver le contrôle de leur document d'urbanisme en formulant une proposition de révision ou modification de leur PLU, qui ne pourrait être refusée par le préfet que dans le cas où elle serait manifestement insuffisante et inadaptée; que dans un tel cas, une ultime discussion soit prévue, et que *in fine* le constat de carence pourrait être soumis au contrôle du juge pour vérifier la nature et la validité des propositions de la commune.

Troisième partie

Créer des aides spécifiques pour accompagner le renouvellement urbain des communes les plus démunies

Les charges qui relèvent de l'accompagnement du renouvellement urbain (gestion urbaine de proximité, accompagnement vers le relogement, équipements publics et socioculturels...) incombent largement aux communes, même dans le cadre d'une intercommunalité. Or certaines communes, en dépit de la dotation urbaine de solidarité, sont le plus souvent démunies face à l'accroissement de leurs charges sociales et urbaines.

L'Île-de-France rassemble des communes parmi les plus riches de France, en termes de ressources fiscales par habitant. Mais cette richesse – à l'instar de l'activité qui en est la source – est inégalement répartie sur le territoire. À cette disparité des situations s'ajoutent l'émiettement des intercommunalités franciliennes et les égoïsmes locaux qui sont autant d'obstacles à une juste redistribution et à la solidarité entre les communes.

Ainsi, Le Raincy – commune aisée de Seine-Saint-Denis – ne coopère pas avec ses voisines de Clichy-sous-Bois et Montfermeil, parmi les plus pauvres d'Île-de-France. De la même manière, les communes

situées autour de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, bénéficiaires d'une taxe professionnelle considérable, ne partagent pas cette manne.

Par ailleurs, le Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) permet des attributions différenciées et le prélèvement fiscal sur des communes favorisées. Mais son abondement reste insuffisant¹. Il devrait à ce titre faire l'objet d'un réexamen et d'une redéfinition, pour accroître son montant et ses capacités redistributives.

1. Le FSRIF a l'inconvénient de permettre aux communes de s'y soustraire, lorsqu'elles se regroupent en intercommunalité à taxe professionnelle communautaire.

Accroître l'efficacité des mécanismes de péréquation existants

Alors que la péréquation pour réaliser l'égalité entre les territoires est un principe constitutionnel¹, les règles, critères et mécanismes de dotations de l'État ne répondent que très imparfaitement à la situation et aux besoins des communes déshéritées. La DSU – malgré le doublement de son montant – ne parvient pas à enrayer l'insuffisance persistante des ressources fiscales de certaines communes, source majeure d'inégalités. Plusieurs situations particulières continuent ainsi de se dégrader².

Les concours existants de l'État peuvent toutefois être mobilisés comme levier d'une politique de développement du logement social :

- **La dotation de solidarité urbaine (DSU)**

La dotation d'aménagement regroupe une *dotation au bénéfice des groupements de communes*, une *dotation de solidarité urbaine* et une *dotation de solidarité rurale*.

Elle traduit les orientations de la politique d'aménagement du territoire (incitation au regroupement intercommunal, soutien aux banlieues défavorisées et aux communes rurales).

Mais l'effet péréquateur de la DSU reste insuffisant. En effet, les trois quarts des communes de 10 000 habitants et plus, et le dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants en bénéficient. En fait, «nombre de communes percevant la DSU n'ont pas à supporter de charges socio-urbaines qui puissent être considérées comme particulièrement lourdes. Ces communes ne relèvent donc pas d'une géographie prioritaire, même rénovée. Leur éligibilité à la DSU est seulement due à l'extrême faiblesse de leur potentiel financier.»³

D'autre part, l'affectation de la DSU ne sert pas toujours les objectifs supposés être les siens.

1. Cf. article 72-2 dernier alinéa de la Constitution : «La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités locales.»

2. Patrick Joyeux, «La bonne coordination des solidarités locales et nationales est l'une des clés de la politique de la ville», *Territoires 2030*, n° 4, 2^e semestre 2007.

3. Cf. avis du Conseil national des villes sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, novembre 2007.

- **La dotation générale de décentralisation, destinée à compenser les compétences transférées en matière d'élaboration des documents d'urbanisme**

Il conviendrait dès lors d'accroître l'efficacité de dispositifs qui existent déjà.

La péréquation entre communes doit être sensiblement augmentée. La dotation globale de fonctionnement (DGF) pourrait ainsi être modifiée. Deux options existent :

- soit l'on considère que les critères d'attribution de la DGF (population, superficie communale et potentiel fiscal)¹ sont pertinents, il conviendrait alors de renforcer les dotations de péréquation qui la composent – et notamment d'augmenter la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- soit l'on considère qu'il faudrait élargir les critères d'attribution de la DGF pour tenir compte des ressources et charges réelles des collectivités, et renforcer ainsi sa capacité de péréquation.

La question du suivi de l'affectation de la DSU est également posée. La loi codifiée par l'article L.2334-19 du Code général des collectivités territoriales dispose qu'un rapport annuel d'emploi des crédits perçus par la commune dans le cadre de la DSU soit présenté au conseil municipal. Dans ce cadre et pour améliorer son fléchage, la DSU devrait être présentée sous la forme d'un budget annexe.

Aussi, pour renforcer les effets de péréquation et de redistribution des ressources au sein des intercommunalités, il conviendrait de conforter la dotation de solidarité communautaire (DSC), reversée par l'intercommunalité aux communes dans son montant et sa répartition. La DSC, composante décentralisée de la péréquation, reste tributaire des contextes politiques locaux et ses critères ne permettent pas nécessairement la redistribution des ressources.

1. Cf. annexe « Tableau synthétique décrivant le mécanisme de la DGF ».

Élaborer des aides spécifiques pour les communes les plus défavorisées dans le cadre du PNRU

Créer une dotation spécifique de l'État pour accompagner les communes les plus démunies dans la mise en œuvre des PRU

« [Le] système de dotations est un bon système pour 99 % des communes françaises. Il leur permet de bien fonctionner. Mais il n'est pas adapté pour 0,5 % des communes qui sont dans une extrême difficulté. [...] Il faut trouver un autre moyen [...] pour apporter à ces communes-là une dotation spécifique, hors des dotations actuelles, pour qu'elles aient de manière pérenne les moyens de travailler et de s'occuper des populations en grande difficulté. »¹

Proposition : créer, au profit des communes les plus déshéritées, une dotation spécifique de l'État pour l'accompagnement et la gestion urbaine dans le cadre du PNRU, grâce aux ressources d'un fonds significativement abondé par les communes surfavorisées. Un compte d'affectation spéciale assurerait la traçabilité et le fléchage de l'affectation des crédits attribués.

Une liste indicative des critères de la dotation spécifique envisagée pourrait être la suivante :

Dotation spécifique de l'État en faveur de communes déshéritées en situation de « détresse incurable »	Potentiel fiscal	35 %
	Nombre de logements sociaux	25 %
	Nombre de bénéficiaires de l'APL	15 %
	Revenu moyen	10 %
	Population	5 %
	Autres	À définir

La traçabilité et l'affectation spécifique des fonds attribués aux communes déshéritées seraient assurées, afin d'empêcher les prélèvements au titre de diverses dépenses de fonctionnement de la commune.

1. François Pupponi, maire de Sarcelles, intervention au colloque « Réformer les finances locales pour réussir la politique de la Ville » tenu à Chenôve, le 14 octobre 2004.

Un compte d'affectation spéciale devrait être créé à cet effet par une loi de finances.

Créer un système d'assistance technique spécifique pour accompagner le renouvellement urbain des communes les plus défavorisées

L'Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) pourrait constituer le modèle d'un outil pour accompagner la mise en œuvre des PRU par les communes les plus dépourvues en ressources financières et en capacité de maîtrise d'ouvrage.

L'ATESAT s'adresse aux communes rurales les plus défavorisées, dans les domaines de la voirie et de la prestation de conseil pour l'urbanisme et l'habitat¹.

Proposition : créer un dispositif identique à celui de l'ATESAT, pour accompagner le renouvellement urbain des communes urbaines les plus défavorisées.

Un tel dispositif renforcerait le rôle clé des DDE comme assistante à la maîtrise d'ouvrage, qui dispenserait aux communes des services adaptés à des tarifs préférentiels voire à titre gratuit.

1. Cf. décret du 27 septembre 2002 publié au *Journal officiel* du 29 septembre 2002.

Quatrième partie

Établir les départements et la région comme acteurs clés du PNRU

Même si l'ANRU a effectivement conclu des conventions avec des départements franciliens, leur engagement financier (5 % en moyenne des projets ANRU¹), reste faible. L'effort financier de la région Île-de-France est plus important – 1,15 milliard d'euros, soit 23 % des montants apportés par l'Agence².

Toutefois, la mobilisation de la région et des départements en faveur des PRU reste insuffisante, alors qu'ils constituent des échelons incontournables pour l'impulsion du développement territorial global que devraient déclencher les projets ANRU.

Si la constitution d'un guichet unique concentrant les crédits consacrés à la politique de la ville paraît illusoire, en raison de l'indépendance des collectivités, une solution plus souple pourrait être adoptée.

Proposition : arrêter, après concertation, un socle commun des aides à la politique de la ville entre les différents partenaires (État, ANRU, ACSÉ, régions, départements, EPCI, communes) concernés par les PRU. Chaque partenaire garderait son autonomie pour accorder des aides complémentaires, selon ses priorités.

1. Cf. projections sur la base des conventions signées et projets validés par le comité d'engagement au 15 janvier 2007, DREIF.

2. Cf. convention-cadre de partenariat avec l'ANRU pour la période 2007-2013.

Le département comme chef de file des politiques sociales et de solidarité

Les départements disposent de compétences sociales étendues, mais elles sont pourtant peu mobilisées sur les projets de rénovation urbaine. Leur contribution financière se limite à des dépenses d'investissement alors que le financement de l'accompagnement social dans les projets ANRU reste très insuffisant¹.

L'échelle départementale présente plusieurs avantages pour le renouvellement urbain :

- le conseil général « définit et met en œuvre la politique d'action sociale »² : il assure la gestion du RMI et de l'aide sociale, il pilote l'insertion sociale et professionnelle et il fournit une partie des aides au logement ;
- le préfet de département est le délégué territorial de l'ANRU ; la DDE est en général directement impliquée dans la préparation et le suivi des conventions ANRU. Le contrôle de l'État sur les opérations d'urbanisme s'effectue à l'échelle départementale. La création de nouvelles agences foncières dans trois départements franciliens renforce significativement cet échelon ;
- les conseillers généraux sont élus au suffrage universel direct, contrairement aux conseillers communautaires.

L'exemple du département des Hauts-de-Seine

Le département des Hauts-de-Seine est particulièrement impliqué dans les projets de rénovation urbaine de son territoire. Ses engagements financiers sont de l'ordre de 25 % sur l'ensemble des projets ANRU, contre 5 % en moyenne sur l'Île-de-France³.

Le département détient l'ensemble des compétences nécessaires pour concevoir et réaliser la solidarité intercommunale à son échelle. Il possède la délégation des aides à la pierre et dispose de l'ensemble des compétences en termes d'habitat.

1. La majorité des acteurs rencontrés dans le cadre du groupe de travail ont souligné la carence en matière d'accompagnement social dans les projets ANRU.

2. Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

3. Cf. projections sur la base des conventions signées et projets validés par le comité d'engagement au 15 janvier 2007, DREIF.

À titre d'exemple, le conseil général finance intégralement et sans plafond le foncier destiné à la réalisation de logement social locatif ou en accession.

La validité de cet exemple est toutefois relative car le département des Hauts-de-Seine bénéficie d'un contexte particulier :

- au plan géographique, il est constitué d'un petit nombre de communes (36) et sa superficie est restreinte ;
- au plan historique, la collaboration intercommunale est une tradition forte, avec une association unique et transpolitique des maires du département (groupement des maires issus de la Résistance, etc.) ;
- au plan politique, l'engagement des élus sur la question du renouvellement urbain est fort et un dispositif départemental de rénovation urbaine ancien (PACT 92) en a résulté ;
- au plan financier, les Hauts-de-Seine – département le plus riche de France – disposent de ressources importantes ;
- un établissement public foncier (EPF) départemental intervient activement dans la politique de l'habitat.

Le dialogue avec l'Assemblée des départements de France devrait à ce titre être renforcé, pour examiner les modalités d'une meilleure implication des départements dans le financement des projets ANRU, et notamment de la maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale (MOUS) dédiée au relogement.

Inciter à la création de conférences interdépartementales

Les frontières des territoires administratifs (communes, inter-communalités, départements...) ne constituent pas toujours une échelle pertinente pour diversifier l'habitat et réaliser la mixité sociale. Ainsi, à l'opposé du cas des Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis nécessite une solidarité supradépartementale urgente.

Des formules plus souples de coopération territoriale doivent ainsi être recherchées pour instaurer le dialogue entre certaines collectivités autour des politiques menées.

Proposition : inciter à la création de conférences interdépartementales¹ pour favoriser le dialogue entre départements sur la distribution du logement social, la rénovation urbaine, et la mixité sociale.

La conférence interdépartementale entre Paris et le Val-de-Marne – pionnière en France – fixe un cadre juridique au sein duquel les deux départements peuvent dialoguer sur la base de leurs intérêts respectifs et communs, pour une meilleure gestion de leurs territoires.

1. Prévue par l'article L. 5411-2 du Code général des collectivités territoriales.

La région comme échelle pertinente pour l'exception francilienne ?

La stratégie logique de développement territorial de long terme de l'Île-de-France établit à bien des égards la région comme l'échelon pertinent pour la mise en œuvre de PRU intégrés.

Le conseil régional mène en effet depuis longtemps une politique de la ville autonome dotée de moyens importants. Il dirige le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) élaboré par le conseil régional en association avec l'État permet de planifier à long terme l'avenir des territoires de la région capitale, notamment avec des projets d'infrastructures de transport structurants et facteurs de mobilité urbaine.

Le conseil régional a par ailleurs signé une convention avec l'ANRU¹. Cette approche conjointe État/région est indispensable pour qu'une action cohérente à l'endroit des villes et intercommunalités qui gèrent des PRU puisse être conduite. La loi relative aux libertés et responsabilités locales² n'accorde aucune compétence propre pour le logement et la ville à la région Île-de-France, en dépit de nombreuses requêtes en ce sens³.

Le contrat de projets État-région Île-de-France 2007-2013 ne considère pas suffisamment les enjeux du renouvellement urbain. L'avenant qui devrait y être prochainement apporté est l'occasion de remédier à cette carence.

Proposition : inscrire les dispositions prévues dans la convention conseil régional d'Île-de-France/ANRU⁴ en faveur de PRU intégrés dans l'avenant au contrat de projets État-région Île-de-France 2007-2013.

Cette disposition renforcerait l'opérationnalité de la convention ANRU – région Île-de-France.

1. Cf. p. 60 «Convention-cadre ANRU-région IDF».

2. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

3. Cf. avis du 2 décembre 2003 du Conseil social de l'habitat.

4. Signée le 12 novembre 2007.

Convention-cadre ANRU – région Île-de-France

Même si elle n'est pas contraignante, la convention ANRU – région Île-de-France, conclue le 12 novembre 2007, prévoit néanmoins la mise en œuvre de projets intégrés, à une échelle pertinente, un accompagnement à la mise en œuvre ainsi qu'une évaluation globale.

Des moyens importants

14,7 milliards d'euros au total, dont 4,2 milliards de l'ANRU et 1,15 de la région.

Des projets intégrés et cohérents, qui tiennent compte du développement durable

- Des PRU intégrés dans une vision stratégique territoriale.

Les projets doivent tenir compte de l'ensemble des aspects socio-économiques (école, développement économique, insertion, commerce, transport...) à une échelle pertinente.

La reconstitution de l'offre de logements sociaux hors site, sur des périmètres intercommunaux voire à l'échelle des départements, et la diversification de l'habitat doivent renforcer l'attractivité des quartiers.

- Des PRU durables.

Les signataires de la convention-cadre s'engagent à concourir à la qualité urbaine et environnementale des projets et à la prise en compte des intérêts des habitants des quartiers, notamment les plus fragiles.

- Des PRU cohérents avec l'ensemble des politiques et des documents de planification régionaux.

Les PRU de la région Île-de-France doivent être cohérents avec la politique du logement, notamment les PLH, la politique des transports en commun et la politique de la ville, les documents d'aménagement et d'urbanisme régionaux (notamment le SDRIF). Les signataires s'engagent à renforcer dans le même temps le volet social des PRU dans le cadre du plan de cohésion sociale.

L'appui à la conduite de projet et à l'ingénierie

Les signataires s'engagent à mettre à l'étude une structure d'assistance spécifique à l'ingénierie, mise à la disposition des collectivités franciliennes, pour l'élaboration et la conduite des PRU.

Une évaluation annuelle globale

Parmi les indicateurs utilisés devraient figurer la réussite scolaire, la mobilité des ménages salariés, l'emploi, les trajectoires résidentielles ou encore le coût du foncier.

Consolider l'utilisation des outils fonciers

Le renforcement de l'action foncière à l'échelle régionale est la condition de la relance de la construction, singulièrement dans les communes dites SRU.

La loi du 18 janvier 2005 dite de cohésion sociale clarifie les objectifs pour l'habitat partagés par l'État et les collectivités territoriales. Quatre établissements publics fonciers (EPF) franciliens ont ainsi été créés : l'établissement public foncier d'Île-de-France et trois établissements publics fonciers départementaux (Hauts-de-Seine, Yvelines et Val-d'Oise).

Leur objectif majeur, inscrit dans les conventions-cadres pluriannuelles entre l'État et les collectivités locales, est de permettre la construction de logements sociaux. Les EPCI sont désormais de plus en plus souvent signataires de ces conventions. Le rôle des intercommunalités dans le portage du foncier se trouve ainsi renforcé. Les EPF départementaux et régionaux contribuent aussi à la mise en place de stratégies intercommunales en faveur de la construction de logements sociaux¹.

Proposition : inscrire dans le programme d'actions des établissements publics fonciers l'intervention au titre du PNRU ; d'une part pour faciliter les nouvelles constructions sur site dans le cadre de la diversification de l'habitat ; d'autre part pour aider à la reconstitution hors site des logements sociaux démolis.

1. Cf. Dossier «Les établissements publics fonciers», *Études Foncières*, n° 132, mars-avril 2008.

Le cas particulier du Grand Paris

Le Grand Paris constitue l'échelle pertinente pour la promotion d'un renouvellement urbain intégré, qui permette de relier les quartiers aux bassins d'emploi, aux services collectifs, aux établissements scolaires, d'assurer la continuité des espaces publics ainsi qu'une péréquation fiscale plus efficace.

La reconstitution de l'offre du logement est le gage de la mixité sociale et suppose un bassin d'habitat élargi. L'ensemble de la politique de logement social requiert en effet un cadre intercommunal qui pourrait prendre la forme d'une communauté du Grand Paris, incluant Paris et ses communes limitrophes.

Une majorité d'acteurs concernés par la rénovation urbaine appellent à ce titre à une évolution de la gouvernance de l'agglomération centrale.

Plusieurs scénarios peuvent être envisagés¹ :

- l'institutionnalisation d'un dispositif de coopération de type «communauté d'agglomération» à laquelle des compétences opérationnelles, dont l'habitat, pourraient être déléguées. La gouvernance serait ainsi multicentralisée ;
- une intercommunalité de type «communauté urbaine», qui regrouperait Paris et ses trente communes limitrophes. Certaines compétences communales seraient alors transférées et un PLU communautaire imposé ;
- une intercommunalité «métropole» incluant Paris et l'ensemble de la première couronne, qui impliquerait un transfert des compétences communales mais aussi de certaines compétences régionales et départementales ; le statut et le mode de gouvernance interne resterait à définir.

Quelle que soit l'organisation institutionnelle adoptée, les conditions d'un cadre renouvelé de l'action publique qui intègre pleinement les enjeux du PRNU devraient être créées dans les plus brefs délais en Île-de-France.

L'Association des communautés de France (ADCF) s'est fait l'écho de l'évolution nécessaire de la gouvernance territoriale et propose

1. Typologie réalisée par Daniel Béhar (Acadie), présentée à la convention de l'ADCF, octobre 2007.

un traitement spécifique du cœur de l’Île-de-France¹: «L’application de la loi du 12 juillet 1999 a montré ses carences pour garantir une structuration optimale de l’intercommunalité dans les régions urbaines les plus complexes, et notamment dans le cœur dense de l’Île-de-France. Nombre de critiques adressées à l’intercommunalité trouvent leur origine au sein de la région capitale et plus particulièrement de sa très vaste agglomération centrale. De fait, il est souhaitable que les débats qui s’engagent à propos du “Grand Paris” ou dans le cadre de la Conférence métropolitaine permettent de déterminer rapidement les choix d’organisation les plus adéquats pour ce territoire stratégique. Il sera néanmoins préférable de privilégier des évolutions législatives spécifiques à cette région plutôt que de modifier le droit commun de l’intercommunalité (effets à attendre des dispositions contenues par plusieurs propositions de loi aujourd’hui déposées).»

Proposition : engager une réflexion pour une intercommunalité du «Grand Paris», compétente pour l’habitat et l’urbanisme sur un certain nombre de grands secteurs stratégiques pour Paris et les départements et communes limitrophes.

Avec l’installation récente d’un secrétariat d’État au développement de la région capitale, l’État affiche sa volonté de renforcer l’échelon supracommunal du Grand Paris.

Proposition : dans le cadre des réflexions sur le «Grand Paris», l’ANRU devrait promouvoir la pleine intégration et le développement des quartiers concernés par la rénovation urbaine.

1. *Pour un agenda 2015 de l’intercommunalité*, Livre blanc de l’Assemblée des communautés de France, octobre 2007.

Annexes

Annexe 1

Présentation du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

Annexe 2

Carte des intercommunalités en région Île-de-France en 2008

Annexe 3

Liste des projets intercommunaux en Île-de-France au 1^{er} avril 2008

Annexe 4

Compétences des collectivités locales : communes, EPCI, départements et régions

Annexe 5

Dispositifs existants pour l'intervention de l'État dans la définition des règles locales d'urbanisme : la déclaration de projet, le projet d'intérêt général et l'opération d'intérêt national

Annexe 6

La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Annexe 7

Liste des personnes auditionnées

Annexe 8

Éléments bibliographiques

Annexe 9

Liste des abréviations utilisées

Présentation du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

«[L']ANRU est un outil à la disposition des territoires et des acteurs locaux, tandis que le comité d'évaluation et de suivi permet de nourrir le débat public et d'apporter un regard complémentaire et concret pour la reconquête économique, urbaine et sociale des quartiers. »¹

Le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU a été installé par Jean-Louis Borloo dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du 1^{er} août 2003 pour un Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Le CES a pour mission de veiller aux conditions de réalisation du PNRU et notamment à la prise en compte des parcours de mobilité résidentielle, professionnelle et scolaire des habitants.

Les membres du CES – issus de la société civile – sont d'horizons divers : l'architecture et l'urbanisme, le monde associatif et caritatif, la sociologie, l'action syndicale et l'entreprise. Riche de la diversité de ces points de vue, le CES est une force de proposition et d'évaluation auprès du ministre, du conseil d'administration et du directeur général de l'ANRU.

Article 9 du décret du 9 février 2004

« Il est créé, auprès du président du conseil d'administration de l'Agence, un comité d'évaluation et de suivi chargé d'apprécier la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine en rendant des avis chaque fois qu'il le juge utile ou à la demande du président du conseil d'administration. [...] »

Ses avis sont communiqués au conseil d'administration et au directeur général de l'agence ainsi qu'au ministre de tutelle. »

1. Communiqué du ministère de la Cohésion sociale, de l'Emploi et du Logement, relatif à la mise en place du CES de l'ANRU, le 27 juillet 2004.

Le CES s'assure de l'existence d'un diagnostic global des quartiers et de la cohérence d'ensemble des projets. Il agit pour que tout PRU s'inscrive dans une dynamique globale, qui considère non seulement des conditions d'habitat, mais l'école, le développement économique, la concertation préalable, les obligations de relogement, les déplacements urbains et l'inscription du projet dans un schéma d'urbanisme à long terme qui intègre véritablement le quartier dans l'agglomération.

Par les ajustements qu'il propose, le CES contribue à la réussite complète du programme national de rénovation urbaine.

Annexe 2

Carte des intercommunalités en région Île-de-France en 2008

Cette carte figure en fin d'ouvrage.

Annexe 3

Liste des projets intercommunaux en Île-de-France au 1^{er} avril 2008

Île-de-France	
Conventions en instruction, engagées ou signées	89
Projets ANRU situés dans une intercommunalité	52
Projets signés par une intercommunalité	25

Site	Date du CE ¹	Date de signature de la convention	Montant du projet	Montant de la subvention ANRU	Intercommunalité
------	-------------------------	------------------------------------	-------------------	-------------------------------	------------------

Essonne (91)					
• Sainte Geneviève des Bois –Les Aunettes	08/07/2004	10/03/2005	41 M€	14 M€	CA ² du Val d'Orge (9 communes ; 122 109 habitants)
• Evry – Les Pyramides	23/06/2005	16/05/2006	56 M€	22 M€	CA Evry Centre Essonne (5 communes ; 105 430 habitants)
• Athis-Mons – Le Noyer Renard	05/01/2006	22/12/2006	85 M€	31 M€	CC Portes de l'Essonne (3 communes ; 49 229 habitants)
• Grigny - Viry-Châtillon – La Grande Borne	19/01/2006	30/01/2007	278 M€	129 M€	CA Les Lacs de l'Essonne (2 communes ; 55 149 habitants)
• Viry-Châtillon – Les Coteaux de l'Orge	19/01/2006	30/01/2007	112 M€	29 M€	CA Les Lacs de l'Essonne
Nombre total de conventions : 20					
Conventions signées par une intercommunalité : 5					

Hauts-de-Seine (92)					
Nombre total de conventions : 8					
Conventions signées par une intercommunalité : 0					

1. Comité d'engagement.
2. Communauté d'agglomération.

Site	Date du CE ¹	Date de signature de la convention	Montant du projet	Montant de la subvention ANRU	Intercommunalité
------	-------------------------	------------------------------------	-------------------	-------------------------------	------------------

Paris (75)

Nombre total de conventions : 3
Conventions signées par une intercommunalité : 0

Seine-et-Marne (77)					
• Montereau-Fault-Yonne – Surville	24/06/2004	22/10/2004	122 M€	54 M€	CC des Deux Fleuves (14 communes ; 34 836 habitants)
• Melun – Quartiers Nord	06/12/2007		172 M€	52 M€	CA Melun Val de Seine (14 communes ; 105 410 habitants)

Nombre total de conventions : 6
Conventions signées par une intercommunalité : 2

Seine-Saint-Denis (93)

• Clichy Montfermeil – Plateau	12/07/2004	17/12/2004	325 M€	130 M€	CA Clichy-sous-Bois/Monfermeil (2 communes ; 52 578 habitants)
• Sevran – Rougemont	22/11/2004	24/06/2005	77 M€	28 M€	CA Plaine Commune (8 communes ; 309 860 habitants)
• Épinay-sur-Seine	21/03/2005	09/01/2006	206 M€	77 M€	CA Plaine Commune
• La Courneuve – 4000	01/09/2005	27/02/2006	227 M€	81 M€	CA Plaine Commune
• Villetaneuse – Université Allende – Grandcoing	02/03/2006	20/03/2007	84 M€	19 M€	CA Plaine Commune
• Saint-Denis – Floréal, Saussaie, Francs Moisins	27/04/2006	06/02/2007	238 M€	84 M€	CA Plaine Commune
• Aubervilliers/Saint-Denis – Cristina Garcia Landy	27/04/2006	26/07/2007	121 M€	17 M€	CA Plaine Commune

Nombre total de conventions : 29
Conventions signées par une intercommunalité : 7

Val-de-Marne (94)

• Arcueil – Vache Noire	04/11/2004	21/06/2005	52 M€	16 M€	CA du Val de Bièvre (7 communes ; 186 362 habitants)
-------------------------	------------	------------	-------	-------	--

Site	Date du CE ¹	Date de signature de la convention	Montant du projet	Montant de la subvention ANRU	Intercommunalité
• Alfortville – Grand Ensemble	13/09/2007		132 M€	41 M€	CA Plaine centrale du Val-de-Marne (3 communes ; 148 850 habitants)
• Créteil – Les Planètes, Bleuets, Bordière	13/12/2007		61 M€	19 M€	CA Plaine centrale du Val-de-Marne
Nombre total de conventions : 11					
Conventions signées par une intercommunalité : 3					

Val-d'Oise (95)					
• Garges-lès-Gonesse – Doucettes, Basses Bauves, Dame Blanche Ouest	27/10/2005	26/06/2006	102 M€	48 M€	CA Val-de-France (4 communes ; 137 187 habitants)
• Villiers-le-Bel – Carreaux	08/12/2005	25/07/2006	148 M€	58 M€	CA Val-de-France
• Sarcelles – Lochères I	15/03/2006	05/07/2007	224 M€	96 M€	CA Val-de-France
• Deuil la Barre – Galathée	13/09/2006	20/03/2007	85 M€	29 M€	CA Vallée de Montmorency (8 communes ; 103 019 habitants)
• Fosses – Centre Ville	13/09/2006		52 M€	18 M€	CC Roissy Porte de France (14 communes ; 45 125 habitants)
• Bezons – Tête de Pont	08/03/2007	05/02/2008	100 M€	20 M€	CA Val d'Argenteuil/Bezons (2 communes ; 121 896 habitants)
Nombre total de conventions : 13					
Conventions signées par une intercommunalité : 6					

Yvelines (78)					
• Mantes-la-Jolie – Val-Fourré	09/12/2004	02/06/2005	273 M€	104 M€	CA Mantes en Yvelines (12 communes ; 84 346 habitants)
• Trappes – Merisiers – Plaine de Neauphle	30/06/2005	16/01/2006	217 M€	74 M€	CA Saint-Quentin-en-Yvelines (7 communes ; 147 573 habitants)
Nombre total de conventions : 6					
Conventions signées par une intercommunalité : 2					

Source : ANRU sur la base des 89 projets en instruction, engagés ou signés au 1^{er} avril 2008.

Annexe 4

Compétences des collectivités locales : communes, EPCL, départements et régions¹

	Communes	Communautés de communes	EPCI	Départements	Régions
Urbanisme	Élaboration des plans locaux d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale Délivrance de permis de construire	<i>Op</i> ² : Crédit, entretien et aménagement de la voirie	/	/	/

1. Cf. La Documentation française et Association des techniciens territoriaux de France.

2. *Op* : compétences optionnelles (les communautés de communes doivent exercer au moins une des quatre compétences optionnelles ; les communautés d'agglomération doivent exercer au moins trois des cinq compétences optionnelles).

	Communes	Communautés de communes	EPCI	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines	Départements	Régions
Aménagement planification	/	<p><i>Ob</i>³ : Aménagement de l'espace communautaire</p> <p><i>Ob</i> : Développement de zones économiques intéressant l'ensemble communautaire</p> <p><i>Ob</i> : Aménagement, gestion et entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, touristique, portuaire, aéroportuaire...</p> <p><i>Op</i> : Protection et mise en valeur de l'environnement</p>	<p><i>Ob</i> : Schéma directeur ou de secteur</p> <p><i>Ob</i> : Crédit de ZAC d'intérêt communautaire</p> <p><i>Ob</i> : Crédit, aménagement, gestion et entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, touristique, portuaire, aéroportuaire...</p> <p><i>Op</i> : Protection et mise en valeur de l'environnement</p>	<p><i>Ob</i> : Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire</p> <p><i>Ob</i> : Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie</p>	<p><i>Ob</i> : Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire</p> <p><i>Ob</i> : Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie</p>	<p>Élaboration d'un programme d'aide à l'équipement rural</p> <p>Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non</p> <p>Avis lors de l'établissement du schéma régional</p> <p>Élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), sauf en île-de-France où le SDRIF fait office de schéma régional</p>	<p>Participation à l'établissement de la politique nationale d'aménagement et de développement durable</p> <p>Élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire</p> <p>Signature de contrats de projets Etat-région</p>

	Communes	EPCI			Départements	Régions
		Communautés de communes	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines		
Logement	<p>Délégation possible au maire ou au président d'un EPCI de la gestion du contingent préfectoral</p> <p>Possibilité de participer à la construction, l'entretien et l'équipement du logement des étudiants</p> <p>Lutte contre l'insalubrité à titre expérimental</p>	<p><i>Op</i> : Politique du logement et du cadre de vie</p> <p><i>Ob</i> : Définition d'un programme local de l'habitat (PLH)</p> <p><i>Ob</i> : Politique du logement, notamment social et actions en faveur des personnes défavorisées</p> <p><i>Ob</i> : Amélioration du parc bâti existant d'intérêt communautaire</p>	<p><i>Ob</i> : Définition d'un programme local de l'habitat (PLH)</p> <p><i>Ob</i> : Définition d'un programme local de l'habitat (PLH)</p> <p><i>Ob</i> : Politique du logement, notamment social et actions en faveur des personnes défavorisées</p> <p><i>Ob</i> : Amélioration du parc bâti existant d'intérêt communautaire</p>	<p><i>Ob</i> : Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire</p> <p><i>Ob</i> : Définition d'un programme local de l'habitat (PLH)</p> <p><i>Ob</i> : Politique du logement, notamment social et actions en faveur des personnes défavorisées</p> <p><i>Ob</i> : Amélioration du parc bâti existant d'intérêt communautaire</p>	<p>Création, gestion et financement des fonds de solidarité pour le logement</p>	<p>/</p>
Politique de la ville	<p>Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale (notamment ANRU, CUCS...)</p>	<p>/</p>	<p><i>Ob</i> : Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire (notamment ANRU, CUCS...)</p>	<p><i>Ob</i> : Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire (notamment ANRU, CUCS...)</p>	<p>/</p>	<p>/</p>

	Communes	Communautés de communes	EPCI	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines	Départements	Régions
Équipements, services	<p>Création, aménagement, exploitation des ports de plaisance</p> <p>Propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'Etat et d'aérodromes civils, si les communes en ont fait la demande avant 2006</p> <p>Création, aménagement et exploitation des ports de commerce et de pêche qui leur sont transférés</p>	<p><i>Op</i> : Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements scolaires</p> <p><i>Fa</i> 4. : Délegation des compétences de syndicats si les périmètres sont identiques</p>	<p><i>Op</i> : Assainissement, eau</p> <p><i>Op</i> : Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs</p> <p><i>Fa</i> : Délegation des compétences de syndicats si les périmètres sont identiques</p>	<p><i>Ob</i> : Gestion des services d'intérêt collectif</p> <p><i>Op</i> : Délegation des compétences de syndicats si les périmètres sont identiques</p>	<p>Entretien et investissement concernant la voirie départementale</p> <p>Gestion d'une partie des routes nationales (environ 15.000km)</p> <p>Création, équipement et gestion des ports maritimes de commerce et de pêche</p>	<p>Entretien et gestion de tout port non autonome relevant de l'Etat et d'aérodromes civils, si les régions en ont fait la demande avant 2006</p> <p>Création, équipement et gestion des ports maritimes de commerce et de pêche</p> <p>Propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'Etat et d'aérodromes civils, si les départements en ont fait la demande avant 2006</p>	<p>Propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'Etat et d'aérodromes civils, si les régions en ont fait la demande avant 2006</p>

4. *Fa* : compétences facultatives.

	Communes	EPCI			Départements	Régions
		Communautés de communes	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines		
Transports	Organisation des transports urbains	/	<i>Ob : Organisation des transports urbains</i>	<i>Ob : Organisation des transports routiers de personnes et des transports scolaires hors du périmètre urbain</i>	Organisation des transports routiers de personnes et des transports scolaires hors du périmètre urbain	Élaboration d'un schéma régional des infrastructures et des transports Organisation des services de transport routier non urbain des personnes et des transports ferroviaires de la région, sauf en île-de-France où le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) remplit ces fonctions
Action économique		Participation possible au financement des aides directes aux entreprises	/	/	/	Chefs de file en matière de développement économique Définition du régime et octroi des aides économiques aux entreprises Élaboration d'un schéma régional de développement économique à titre expérimental pour cinq ans

	Communes	Communautés de communes	EPCI	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines	Départements	Régions
Action sociale et de solidarité	Actions complémentaires à celles du département avec les centres communaux d'action sociale (CCAS) Possibilité de gérer totalement ou partiellement le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	/	<i>Fa.</i> : Dévolution contractuelle de compétences en matière d'aide sociale de la part des départements	<i>Op.</i> : Dévolution contractuelle par les départements de compétences en matière d'aide sociale	Sauf exception, les départements ont la charge de l'ensemble des prestations d'aide sociale : aide sociale à l'enfance, aide aux handicapés, insertion sociale et professionnelle (gestion du RMI-RMA depuis le 1 ^{er} janvier 2004), aide aux personnes âgées Création, financement et gestion de nouveaux fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	Définition et mise en œuvre des politiques d'action sociale et de solidarité	/

	Communes	EPCI			Départements	Régions
		Communautés de communes	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines		
Éducation, formation professionnelle	<p>Propriété, construction, entretien et équipement des écoles publiques</p> <p>Définition de la carte scolaire</p> <p>Possibilité de créer des établissements publics locaux d'enseignement primaire, à titre expérimental pour cinq ans</p>	<p>/</p>	<p>/</p>	<p>/</p>	<p>Construction, entretien, équipement et financement des collèges</p> <p>Définition des secteurs de recrutement des collèges</p> <p>Recrutement et gestion des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) des lycées</p> <p>Définition et mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle</p> <p>Adoption d'un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue</p>	<p>Construction, entretien, équipement et financement des lycées</p> <p>Financement d'une part significative des universités</p> <p>Recrutement et gestion des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) des collèges</p> <p>Définition et mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle</p> <p>Adoption d'un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue</p>

	Communes	Communautés de communes	EPCI	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines	Départements	Régions
Sanité	Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre les maladies transmissibles	/	/	/	/	Protection sanitaire de la famille et de l'enfance Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles Possibilité de participer au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires, à titre expérimental pour quatre ans	Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles Possibilité de participer au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires, à titre expérimental pour quatre ans

	Communes	EPCI			Départements	Régions
		Communautés de communes	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines		
Culture	Responsabilité des bibliothèques de prêt, conservatoires et musées municipaux Organisation et financement de l'enseignement artistique initial Possibilité d'acquérir des monuments classes ou inscrits appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux	/	/	/	Responsabilité des bibliothèques centrales de prêt Gestion et entretien des archives et des musées départementaux Élaboration d'un schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique Possibilité d'acquérir des monuments classes ou inscrits appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux	Responsabilité de l'inventaire général du patrimoine culturel Organisation et financement des musées régionaux et des archives régionales Possibilité d'acquérir des monuments classés ou inscrits appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux Organisation et financement du cycle d'enseignement artistique professionnel initial

Dispositifs existants pour l'intervention de l'État dans la définition des règles locales d'urbanisme : la déclaration de projet, le projet d'intérêt général et l'opération d'intérêt national¹

En l'état actuel des textes, plusieurs dispositifs existants et prévus dans le Code de l'urbanisme permettent à l'État de mettre en œuvre ses opérations de logement social sur des terrains, sans que les communes concernées ne puissent s'y opposer.

Plus particulièrement, trois procédures seraient susceptibles de permettre l'intervention de l'État dans la définition des règles d'urbanisme :

- la procédure prévue par l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme de déclaration de projet : elle permet à l'État d'imposer la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, que ce soit le Plan local d'urbanisme (PLU) ou le schéma directeur de cohérence territorial (SCOT) ;
- la procédure des projets d'intérêt général, prévue par l'article L. 123-14 du Code de l'urbanisme ;
- le dispositif des opérations d'intérêt national, au sens de l'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme.

1. Extrait du rapport de François Froment-Meurice relatif à «la définition des règles locales d'urbanisme par l'État», commandité par le CES, avril 2008.

La déclaration de projet (article L. 300-6 du Code de l'urbanisme)

La loi portant engagement national pour le logement (ENL) a élargi à l'État la possibilité d'imposer l'adaptation des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas directeurs de cohérence territoriale (SCOT). Elle lui permet ainsi de disposer des moyens juridiques en vue d'un pilotage rapide des opérations de construction de logement sur des terrains, sans que les communes ne puissent s'y opposer.

Elle a en conséquence restreint la libre administration des collectivités territoriales.

Ainsi, en modifiant l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme, elle a ouvert à l'État et à ses établissements publics la possibilité d'avoir recours à la procédure de déclaration de projet pour une action ou opération d'aménagement au sens du livre III du Code de l'urbanisme.

Aux termes du premier alinéa de cet article :

« L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les établissements publics d'aménagement créés en application de l'article L. 321-1 peuvent, après enquête publique effectuée dans les conditions définies aux articles L. 123-1 et suivants du Code de l'environnement, se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens du présent livre. »

L'intérêt de ce dispositif serait de permettre à l'État d'imposer la mise en compatibilité du PLU et du SCOT à travers les procédures des articles L. 122-15 et L. 123-16 du Code de l'urbanisme : elles autoriseraient un changement rapide des règles contenues dans les SCOT et dans les PLU, dès lors qu'elles seraient incompatibles avec une opération d'aménagement de l'État ou d'un de ses établissements publics.

Cette procédure de déclaration de projet, à la différence de la procédure du projet d'intérêt général, permettrait la mise en compatibilité non seulement du PLU mais également du SCOT.

Cependant, si cette procédure présente l'avantage de la rapidité, les conditions encadrant sa mise en œuvre sont extrêmement restrictives.

La procédure de la déclaration de projet

Après enquête publique, l'État ou l'établissement public responsable se prononce sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération, par une déclaration de projet.

Puis les procédures prévues aux articles L. 122-15 et L. 123-16 du Code de l'urbanisme, respectivement relatives aux SCOT et aux PLU s'appliquent, conformément aux dispositions du second alinéa de l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme.

Concernant la mise en compatibilité du PLU, l'article L. 123-16 prévoit :

« La déclaration d'utilité publique ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme ne peut intervenir que si :

- a) L'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence ;*
- b) L'acte déclaratif d'utilité publique ou la déclaration de projet est pris après que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du plan ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4, s'il en existe un, de la région, du département et des organismes mentionnés à l'article L. 121-4, et après avis du conseil municipal. La déclaration d'utilité publique emporte approbation des nouvelles dispositions du plan.*

La déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme lorsqu'elle est prise par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Lorsqu'elle est prise par une autre personne publique, elle ne peut intervenir qu'après mise en compatibilité du plan par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent, ou, en cas de désaccord, par arrêté préfectoral ».

Aux termes de cet article, lorsque l'action ou l'opération d'intérêt général projetée n'est pas compatible avec le document d'urbanisme existant, l'État dispose d'un dispositif lui permettant de modifier la réglementation locale d'urbanisme, afin de rendre juridiquement possible la mise en œuvre de son projet d'intérêt général.

En cas de divergence entre l'auteur de la déclaration de projet et la commune ou l'EPCI ; c'est le préfet qui trancherait.

Les conditions de mise en œuvre de la déclaration de projet

Toutefois, les conditions de mise en œuvre de cette procédure sont particulièrement restrictives, et peuvent ainsi constituer un obstacle à sa mise en application par l'État.

D'une part, la déclaration de projet ne s'applique qu'aux «opérations d'aménagement entendues au sens du livre III du Code de l'urbanisme».

Or, la notion d'«opération d'aménagement au sens du livre III du Code de l'urbanisme» n'est nulle part définie : il n'existe en droit français aucune disposition énonçant les conditions qui doivent être remplies pour considérer qu'on est en présence d'une opération d'aménagement.

Le premier alinéa de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme retient une conception assez large de la notion d'opération d'aménagement, quant aux objectifs qu'elle poursuit :

«Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels».

Cependant, le livre III du Code de l'urbanisme, intitulé «Aménagement foncier» ne traite que des opérations d'aménagement suivantes : les zones d'aménagement concerté, les opérations des associations foncières autorisées ou créées d'office, ainsi que les lotissements et les opérations conduites dans le cadre d'un permis de construire à certaines conditions.

Il en résulte que la mise en conformité des documents locaux d'urbanisme ne pourra être possible que dans le cas où l'opération projetée par l'État répond bien à la définition de l'opération d'aménagement au sens du livre III du Code de l'urbanisme.

D'autre part, cet article ne pourrait être utilisé dans le cas où la déclaration de projet aurait pour effet de porter atteinte à l'économie générale du PADD du SCOT et, en l'absence de ce document, au PADD du PLU.

En effet, le second alinéa de l'article L. 300-5 du Code de l'urbanisme dispose que :

«Les articles L. 122-15 et L. 123-16 sont applicables sauf si la déclaration de projet adoptée par l'État, un de ses établissements publics, un département, une région ou un établissement public d'aménagement a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme».

En d'autres termes, la déclaration de projet, pour déclencher la mise en conformité des documents locaux d'urbanisme, devrait respecter les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour la commune, telles qu'exposées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU en vigueur dans la commune concernée.

Ce projet pouvant comporter les orientations générales et éventuellement des actions et opérations ponctuelles «*notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et le développement de la commune*» (article L. 123-1 alinéa 3 du Code de l'urbanisme), cette obligation de respect de l'économie générale du PADD peut s'avérer extrêmement restrictive.

En effet, dans les hypothèses où le contenu de la déclaration de projet serait de nature à remettre en cause l'économie générale du PADD des documents d'urbanisme concernés, la mise en compatibilité de ces derniers avec l'opération projetée ne pourrait avoir lieu.

Il résulte de ce qui précède que la procédure de la déclaration de projet permet à l'État d'imposer la mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme, lorsqu'ils font obstacle à la réalisation d'une opération de construction de logements sociaux, et ce malgré la réticence des communes concernées.

Cependant, ce dispositif de mise en conformité des documents locaux d'urbanisme, prévu par le Code de l'urbanisme, ne pourrait être mis en œuvre que sous deux conditions :

- l’opération projetée par l’État devrait répondre à la définition de l’opération d’aménagement au sens du livre III du Code de l’urbanisme ;
- le contenu de la déclaration de projet ne doit pas aboutir à remettre en cause l’économie générale du PADD des documents d’urbanisme concernés.

En conséquence, les possibilités offertes à l’État d’imposer la modification des documents d’urbanisme contre la volonté des communes par le mécanisme de la déclaration de projets seraient limitées par des conditions de mise en œuvre restrictives.

Le projet d’intérêt général

Le mécanisme des projets d’intérêt général a pour objet de faire en sorte que les prescriptions des documents locaux d’urbanisme n’empêchent pas la réalisation des opérations envisagées par d’autres autorités administratives que celles qui en sont l’auteur.

La qualification d’une opération de projet d’intérêt général a pour conséquence d’offrir la possibilité à son auteur de contraindre les communes à réviser leurs documents d’urbanisme pour en permettre la réalisation.

L’article L. 123-14 du Code de l’urbanisme prévoit en effet que :

«Lorsqu’un plan local d’urbanisme doit être révisé ou modifié pour être rendu compatible, dans les conditions prévues par l’article L. 111-1-1, avec les directives territoriales d’aménagement ou avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, ou pour permettre la réalisation d’un nouveau projet d’intérêt général, le préfet en informe la commune.

Dans un délai d’un mois, la commune fait connaître au préfet si elle entend opérer la révision ou la modification nécessaire. Dans la négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le préfet peut engager et approuver, après avis du conseil municipal et enquête publique, la révision ou la modification du plan. Il en est de même si l’intention exprimée de la commune de procéder à la révision ou à la modification n’est pas suivie, dans un délai de six mois à compter de la notification initiale du préfet, d’une délibération approuvant le projet correspondant (...).».

Toutefois, les dispositions de l'article R. 121-3 du Code de l'urbanisme conditionnent la qualification d'une opération de projet d'intérêt général à la réunion de deux conditions :

«Peut constituer un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 121-9 tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions suivantes :

1° Être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ;

2° Avoir fait l'objet :

- a) Soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ;*
- b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication (...)).*

Il en résulte que le projet d'intérêt général doit être à la fois d'utilité publique, et suffisamment formalisé, c'est-à-dire ayant fait l'objet soit d'une décision formelle de son auteur en arrêtant le principe et les conditions de réalisation, et mise à la disposition du public, soit d'une inscription dans un document de planification.

Ainsi, il est tout à fait possible pour l'État de donner à l'opération de construction de logements sociaux la qualification de «projet d'intérêt général».

Aux termes de l'article R. 121-4 du Code de l'urbanisme, c'est au préfet qu'il revient de conférer la qualification de projet d'intérêt général en vue de la prise en compte du projet dans les documents d'urbanisme :

«Le projet mentionné à l'article R. 121-3 est qualifié de projet d'intérêt général par arrêté préfectoral en vue de sa prise en compte dans un document d'urbanisme. Cet arrêté est notifié à la personne publique qui élabore le document d'urbanisme. Pour l'application de l'article L. 123-14, le préfet précise les incidences du projet sur le document.

L’arrêté préfectoral devient caduc à l’expiration d’un délai de trois ans à compter de la notification prévue à l’alinéa précédent. Il peut être renouvelé. »

Il résulte de ces dispositions que le projet d’intérêt général doit définir une opération précise dans son objet et dans sa forme, dont les conditions de mise en œuvre sont déjà arrêtées avec précision.

Dès lors, lorsque le préfet informe la commune concernée de l’existence d’un projet d’intérêt général nécessitant une modification des documents locaux d’urbanisme, il devra être en mesure de mentionner plusieurs éléments, à savoir :

- le principe et la motivation du projet ;
- ses caractéristiques essentielles (dimensionnement, volume, etc.) ;
- les conditions générales de sa réalisation (localisation, date probable de réalisation ou échéancier, etc.).

Il résulte de l’ensemble de ces dispositions que l’État peut utiliser le dispositif de l’article L. 123-14 du Code de l’urbanisme afin d’imposer aux communes la modification de leurs documents locaux d’urbanisme, lorsqu’ils empêchent la réalisation de l’opération de construction de logements sociaux.

Toutefois, afin de recevoir la qualification de « projet d’intérêt général » au sens de l’article R. 121-3 du Code de l’urbanisme, l’opération envisagée par l’État consistant en la construction de logements sociaux devra être suffisamment définie dans son principe et ses modalités de mise en œuvre.

Ainsi, la nécessité de modifier les documents locaux d’urbanisme devra être appréciée localement par le préfet, en fonction des caractéristiques du projet envisagé, et du contenu des documents d’urbanisme concernés.

L’opération d’intérêt national

À la différence des projets d’intérêt général, les opérations d’intérêt national sont qualifiées par décrets spéciaux.

L’article R. 121-4-1 du Code de l’urbanisme liste les opérations qualifiées d’opérations d’intérêt national :

« Sont opérations d'intérêt national, au sens de l'article L. 121-9, les travaux relatifs :

- a) Aux agglomérations nouvelles régies par le livre III de la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales, dans leur périmètre d'urbanisation défini en application des articles L. 5311-1 et L. 5311-2 de ce code ;
- b) À l'aménagement de la Défense, dans un périmètre défini par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme à l'intérieur du périmètre de compétence de l'Établissement public pour l'aménagement de la Défense ;
- c) Aux domaines industrielo-portuaires d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque, dans les périmètres respectifs des ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Dunkerque ;
- d) À l'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer, dans un périmètre défini par décret en Conseil d'État ;
- e) À l'opération d'aménagement Euroméditerranée dans la commune de Marseille dans le périmètre de compétence de l'Établissement public d'aménagement Euroméditerranée ;
- f) À l'opération d'aménagement de Nanterre dans le périmètre de compétence de l'Établissement public d'aménagement de Seine-Arche à Nanterre ;
- g) À l'aménagement et au développement des aérodromes de Paris – Charles-de-Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget, à l'intérieur des périmètres délimités, pour l'application de l'article L. 251-3 du Code de l'aviation civile, par le cahier des charges d'Aéroports de Paris ;
- h) À l'aménagement de Saint-Étienne, dans le périmètre défini par décret en Conseil d'État ;
- i) À l'aménagement du secteur du Mantois-Seine aval, dans les périmètres définis par décret en Conseil d'État ;
- j) À l'aménagement du secteur d'Orly-Rungis-Seine amont, dans les périmètres définis par décret en Conseil d'État. »

Les opérations d'intérêt national sont des opérations dont la réalisation échappe au droit commun des sols, compte tenu de leur ampleur et des enjeux. Ainsi, les autorisations de construire dans le périmètre d'une OIN sont délivrées au nom de l'État, même si les communes sont dotées d'un PLU approuvé.

La qualification d'OIN produit aussi un autre effet : aux termes de l'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme, « l'État veille à la prise en compte (...) des opérations d'intérêt national » par les SCOT, les POS, les PLU et les cartes communales.

Bien que la signification des rapports juridiques de «prise en compte» et de «respect des dispositions nécessaires à la mise en œuvre» reste assez floue, il est certain que ces textes créent un rapport de subordination de ces divers documents de planification aux opérations d'intérêt national, sans déterminer pour autant la manière dont ces dernières doivent être formalisées.

Compte tenu de ces éléments, il apparaît que le mécanisme des opérations d'intérêt national constitue une procédure s'appliquant au cas par cas, et dont les modalités juridiques de mise en œuvre sont déterminées par les lois et décrets, spécifiques à chaque opération projetée.

Par ailleurs, au regard de la nature des opérations d'intérêt national listées à l'article R. 121-4-1 du Code de l'urbanisme, il semble que cette qualification ne soit applicable qu'à des opérations ciblées et précisément localisées.

La construction de logements sociaux par l'État constituant une opération destinée à recouvrir l'ensemble du territoire national, il ne nous semble pas que la qualification de ce projet d'opération d'intérêt national puisse lui être applicable.

Conclusion

Parmi les trois procédures prévues par le Code de l'urbanisme précédemment étudiées, le dispositif des projets d'intérêt général semblerait le plus adapté pour permettre à l'État d'intervenir dans la définition des règles locales d'urbanisme, malgré l'opposition des communes.

Toutefois, la mise en compatibilité «contrainte» des documents locaux d'urbanisme ne pourrait être obtenue qu'ultérieurement à la mention précise des caractéristiques de chaque projet local de construction de logements sociaux.

La dotation globale de fonctionnement¹ (DGF)

Le rôle de la DGF

La DGF se compose de la dotation forfaitaire et de la dotation d'aménagement².

La dotation forfaitaire regrouperait l'actuelle dotation forfaitaire, la compensation des baisses de DCTP (dotation de compensation à la taxe professionnelle) et la compensation au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

Critères de répartition de la DGF entre les collectivités

La population

La population à prendre en compte pour la répartition de la DGF est issue des recensements généraux ou complémentaires, majorée chaque année de l'accroissement de la population qui résulte des programmes de construction et d'un habitant par résidence secondaire (art. L.2334-2, al. 1, et R.2334-2 du CGCT).

1. Extrait du rapport de François Froment-Meurice relatif à la création d'une « dotation spéciale de l'État à destination des communes déshéritées et critères d'éligibilité », commandité par le CES.

2. Articles L. 1613-1 à L. 1613-4 (dispositions générales), L. 2334-1 à L. 2334-23 et R. 2334-1 à R. 2334-9 (DGF communes).

Les groupes démographiques

Les communes sont classées par groupes démographiques, déterminés en fonction de l'importance de leur population¹.

Le potentiel fiscal et financier

Le potentiel fiscal d'une commune est calculé en appliquant aux bases communales de chacun des quatre impôts directs locaux le taux moyen national d'imposition à chacun de ces impôts. Il est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation de la suppression progressive de la part salariale des bases de la taxe professionnelle prévue par la loi de finances pour 1999². Les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus, diminuées des bases correspondant à l'écrêtement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (al. 3).

La notion de potentiel fiscal est remplacée pour les communes et les départements par celle de potentiel financier³ pour déterminer l'attribution des dotations de péréquation (dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation). L'objet du potentiel financier est de prendre en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité, autres que celles à vocation péréquatrice, puisque sa fonction est précisément de déterminer les inégalités de ressources qui doivent ensuite faire l'objet de la péréquation. Les autres ressources particulières ne sont pas non plus prises en compte, afin de comparer les communes sur les mêmes bases, mais également dans le souci de ne pas compliquer la recherche des informations nécessaires et ainsi d'éviter les risques d'erreur.

1. Les groupes démographiques sont définis ainsi qu'il suit (art. L. 2334-3 du CGCT) : communes de 0 à 499 habitants ; communes de 500 à 999 habitants ; communes de 1 000 à 1 999 habitants ; communes de 2 000 à 3 499 habitants ; communes de 3 500 à 4 999 habitants ; communes de 5 000 à 7 499 habitants ; communes de 7 500 à 9 999 habitants ; communes de 10 000 à 14 999 habitants ; communes de 15 000 à 19 999 habitants ; communes de 20 000 à 34 999 habitants ; communes de 35 000 à 49 999 habitants ; communes de 50 000 à 74 999 habitants ; communes de 75 000 à 99 999 habitants ; communes de 100 000 à 199 999 habitants ; communes de 200 000 habitants et plus.

2. Article L. 2334-4, al. 1, du CGCT, complété par la loi 99-1126 du 28 décembre 1999, article 1^{er}.

3. Ainsi la structure du potentiel financier est la suivante : potentiel financier (année n) = potentiel fiscal (année n) + dotation forfaitaire (année n-1) – éventuel prélèvement sur la fiscalité directe effectué au titre de l'ancien contingent d'aide sociale ou de la fiscalité de France Télécom (année n-1).

Le coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements (art. L. 5211-30 du CGCT). Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. C'est à ce titre un paramètre essentiel du calcul de la DGF des EPCI puisqu'il intervient à la fois dans leur dotation de bases et dans leur dotation de péréquation.

L'effort fiscal

L'effort fiscal est le rapport entre le produit des impôts et le potentiel fiscal hors taxe professionnelle. On retient le produit des impôts, tels qu'ils sont définis ci-dessous (n° 31), perçus l'année précédente par la commune et par les établissements publics de coopération intercommunale. On exclut du potentiel fiscal défini ci-dessus (n° 34) la part de ce potentiel correspondant à la taxe professionnelle.

Le produit des impôts

Le produit des impôts est la somme des ressources nettes des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (art. L. 2334-6 du CGCT).

Composantes de la dotation globale de financement

La dotation forfaitaire

La *dotation forfaitaire*¹ représente plus de 88 % de la DGF des communes et de leurs groupements. Elle regroupe toutes les attributions antérieures, sauf la dotation de solidarité urbaine et celle des groupements à fiscalité propre. À l'exception des quatre concours particuliers, ces sommes forment une masse unique soumise à une indexation commune.

1. Articles L. 2334-7 à L. 2334-12 du CGCT.

La dotation forfaitaire fait l'objet de versements mensuels (art. L. 2334-8).

La dotation d'aménagement

La dotation d'aménagement a été instituée par l'article 8 de la loi 93-1436 du 31 décembre 1993. Elle regroupe alors une *dotation au bénéfice des groupements de communes*, une *dotation de solidarité urbaine* et une *dotation de solidarité rurale*. La dotation d'aménagement est régie par les articles L. 2334-13 et L. 2334-14, R. 2334-4 à R. 2334-9 du CGCT.

La *dotation d'aménagement* traduit les orientations de la politique d'aménagement du territoire : incitation au regroupement intercommunal, aide aux banlieues défavorisées et aux communes rurales.

Le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation forfaitaire (art. L. 2334-13, al. 2, du CGCT).

Il est d'abord prélevé sur la dotation d'aménagement la somme nécessaire pour payer les majorations de dotation forfaitaire consécutives aux augmentations de population (art. L. 2334-13, al. 3).

Le solde de la dotation d'aménagement, qui correspond à la péréquation communale, est réparti entre la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), ainsi que la dotation nationale de péréquation (DNP) à compter de 2004.

Le comité des finances locales répartit chaque année entre ces trois dotations l'accroissement annuel du solde de la DGF des communes et EPCI, après prélèvement de la dotation forfaitaire et de la DGF des EPCI (art. L. 2334-13 du CGCT).

La dotation de solidarité urbaine (DSU)

La dotation de solidarité urbaine (DSU) a été créée par la loi 91-429 du 13 mai 1991, avec pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées (art. L. 2334-15 du CGCT). Elle a été profondément modifiée par la loi 96-241 du 26 mars 1996, puis par la loi 2005-32 du 18 janvier 2005 de program-

mation pour la cohésion sociale, qui la renomme dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS).

La DSU est réservée aux communes de 5 000 habitants et plus¹. Ces communes sont réparties en deux catégories : les communes de 5 000 à 9 999 habitants et les communes de 10 000 habitants et plus. Au sein de chaque catégorie, les communes sont classées, chaque année, en fonction de la valeur décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges, qui exprime leur degré de pauvreté.

Bénéficiant de la DSU : les trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus ; le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants (art. L. 2334-16 du CGCT, issu de la loi 96-241 du 26 mars 1996).

La dotation de solidarité rurale (DSR)

La dotation de solidarité rurale (DSR) est une innovation de la loi 93-1436 du 31 décembre 1993. Elle est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte :

- d'une part, des charges qu'elles supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural ;
- d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales (art. L. 2334-20 du CGCT).

La dotation de solidarité rurale comprend deux fractions : une fraction «bourgs-centres» et une fraction «péréquation».

La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale font l'objet d'un versement annuel, avant la fin du troisième trimestre de l'exercice au titre duquel elles sont versées (art. L. 2334-14).

La dotation nationale de péréquation

La dotation nationale de péréquation (DNP) est créée par la loi de finances pour 2004 (art. 52) qui intègre ainsi au sein de la dotation d'aménagement le fonds national de péréquation.

1. La population prise en compte est la population DGF 2003, à l'exception de la population utilisée dans le calcul du revenu par habitant. Dans ce cas, est prise en compte la population INSEE 2003.

Elle est répartie entre les communes, après prélèvement des sommes nécessaires à la quote-part destinée aux communes des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte¹.

1. Cette quote-part est calculée en appliquant au montant de la part communale le rapport, majoré de 10 %, existant, d'après le dernier recensement général, entre la population des communes des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte et celle des communes de métropole et des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte (art. L. 2334-14-1, II).

Liste des personnes auditionnées

Philippe Van de Maele, directeur général de l'ANRU

Xavier Lety, coordinateur territorial Île-de-France et chargé de mission ANRU

Isabelle Sery, chargée de mission à la direction de la coordination du programme de l'ANRU.

François Dugény, directeur général de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF), accompagné de Christine Corbillé et d'Agnès Parnaix

François Delarue, président de l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP)

François Pupponi, député-maire de Sarcelles

M. Boulanger, maire de Villeneuve-la-Garenne, vice-président du conseil général des Hauts-de-Seine, chargé de l'habitat et du suivi des dossiers ANRU

Jean-Marc Offner, directeur du Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS), coauteur d'*Inégalité et inter-communalité en Île-de-France*, publié en octobre 2001

Claude Bertolino, chef du service de l'habitat de la direction régionale de l'équipement Île-de-France (DREIF) accompagnée de Françoise Pichon-Varin (mission ville) et Jérôme David (suivi ANRU)

Corinne Tixier, responsable de la politique de la ville, communauté d'agglomération de Plaine Commune

Stéphane Vigne, chef de projet, communauté d'agglomération de Plaine Commune

Michel Frangville, directeur général de l'agence d'urbanisme et de développement de la Seine aval

Nicolas Samsoen, directeur de l'EPAMSA

Jean-François Letourneur, directeur général adjoint de la communauté d'agglomération Mantes en Yvelines (CAMY)

Gilles Reynal, directeur du GIP centre Essonne

Jacques Gauchy, directeur de l'aménagement à la communauté d'agglomération d'Evry

Éléments bibliographiques

Actes du Congrès de l’union sociale pour l’habitat, 2006.

Atlas des Franciliens, Tome 1, INSEE Île-de-France, IAURIF, 2000.

Avis du 2 décembre 2003 du conseil social de l’habitat francilien, dans le cadre des débats parlementaires de la loi libertés et responsabilités locales.

Gouverner la ville mobile, Philippe Estèbe, PUF, janvier 2008.

Hors-série « Intercommunalités », spécial Île-de-France, ADCF, octobre 2007.

« Inégalité et intercommunalité en Île-de-France, pour une territorialisation stratégique de l’action publique », 2001 PLUS, *Synthèses et recherches*, n° 57, octobre 2001.

Le logement et le renouvellement urbain, rapport du séminaire « Logement » de la promotion Simone Veil de l’ENA.

Pour un agenda 2015 de l’intercommunalité, Livre blanc de l’Assemblée des communautés de France (ADCF), octobre 2007.

Liste des abréviations utilisées

ACSÉ: Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

ADCF: Assemblée des communautés de France

AFTRP: Agence foncière et technique de la région parisienne

AMGVF: Association des maires des grandes villes de France

AMF: Association des maires de France

AMIF: Association des maires d'Île-de-France

ANRU: Agence nationale pour la rénovation urbaine

APL: Aide personnelle au logement

ATESAT: Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire

CA: Communauté d'agglomération

CC: Communauté de communes

CES: Comité d'évaluation et de suivi

CU: Communauté urbaine

DDE: Direction départementale de l'équipement

DGF: Dotation globale de fonctionnement

DREIF: Direction régionale de l'équipement Île-de-France

DSC: Dotation de solidarité communautaire

DSU : Dotation de solidarité urbaine

ENL : Engagement national pour le logement

EPA : Établissement public d'aménagement

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPF : Établissement public foncier

FMVM : Fédération des maires des villes moyennes

FSRIF : Fonds de solidarité de la région Île-de-France

GIP-GPV : Groupement d'intérêt public – grand projet de ville

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

OIN : Opération d'intérêt national

PACT : Protection amélioration conservation transformation de l'habitat

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

PDH : Plan départemental de l'habitat

PIG : Programme d'intérêt général

PLH : Programme local de l'habitat

PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUS-CD : Prêt locatif à usage social
– construction/démolition

PNRU : Programme national de rénovation urbaine

PRU : Projet de rénovation urbaine

SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDRIF : Schéma directeur de la région Île-de-France

SEM : Société d'économie mixte

SRU : Solidarité et renouvellement urbain

USH : Union sociale pour l'habitat

ZUS : Zone urbaine sensible

