

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES
SOUS-DIRECTION DES COMPÉTENCES
ET DES INSTITUTIONS LOCALES

BUREAU DES OPÉRATIONS
D'AMÉNAGEMENT, DE L'URBANISME
ET DE L'HABITAT

AFFAIRE SUIVIE PAR :
Pascal MATHIEU
Odile de la CROMPE
Christophe BARCLAIS

Tél : 01.40.07.23.16
Télécopie : 01.49.27.49.79

Paris, le **13 JUIL. 2006**

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire

à

Madame et Messieurs les préfets de Région,
préfets des départements

et

Mesdames et Messieurs les préfets
de départements

NOR **INTB0600063C**

OBJET : Aide à la définition de l'intérêt communautaire en matière « d'habitat » au profit des communes et de leurs groupements.

REFER. : Circulaire n° NOR/INT/BO500105C du 23 novembre 2005 relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre.

La présente circulaire a pour objectif, d'une part, de rappeler les compétences qui peuvent être dévolues aux établissements publics de coopération intercommunale au titre de la politique locale de l'habitat et, d'autre part, de proposer une liste indicative de critères permettant aux établissements qui ne l'auraient pas encore fait de définir leur intérêt communautaire.

J'attire votre attention sur le fait que cette circulaire ne doit pas être appréhendée par vos services comme un outil de contrôle de la définition de l'intérêt communautaire des établissements publics de coopération intercommunale ayant déjà délibéré mais comme un outil d'aide à la définition de cet intérêt au profit des établissements publics de coopération intercommunale qui ne l'ont pas encore défini.

L'article 164 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales fixe l'échéance pour la définition de l'intérêt communautaire au 18 août 2006.

Une définition rigoureuse de l'intérêt communautaire dans un domaine de compétence aussi vaste que la politique du logement ou de l'habitat est nécessaire afin de renforcer l'efficacité des interventions des établissements publics de coopération intercommunale.

Les critères devant guider à la définition de l'intérêt communautaire vous sont présentés après le rappel de la définition des compétences « politique du logement » et « équilibre social de l'habitat »

I. DÉFINITION DE LA COMPÉTENCE HABITAT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE AU REGARD DES TEXTES EN VIGUEUR

Les compétences « politique du logement et du cadre de vie » des communautés de communes (article L.5214-16 du code général des collectivités territoriales) et « équilibre social de l'habitat » des communautés urbaines et des communautés d'agglomération (articles L.5215-20 et L.5216-5 du code général des collectivités territoriales) peuvent être regroupées sous le vocable « politique locale de l'habitat ».

Celle-ci doit tendre à la satisfaction d'objectifs pour l'essentiel définis à l'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation.

Il s'agit notamment :

- de favoriser la satisfaction des besoins de logements ;
- de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées ;
- d'améliorer l'habitat existant ;
- de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants ;
- de favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statuts d'occupation et de répartition spatiale, assure la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation.

Il convient de préciser le contenu de cette compétence « politique locale de l'habitat », d'une part, pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines eu égard à son caractère obligatoire (❶), et d'autre part, pour les communautés de communes pour lesquelles son exercice est optionnel (❷).

❶ La « politique locale de l'habitat », une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines

La compétence « équilibre social de l'habitat » constitue une compétence obligatoire des communautés d'agglomérations et des communautés urbaines tout comme l'aménagement de l'espace et la politique de la ville. Le législateur a considéré que le périmètre d'action de ces deux établissements publics de coopération intercommunale était des plus pertinents en matière d'élaboration de politique de l'habitat. En effet, leur périmètre se superpose le plus souvent à des bassins d'habitat, à savoir des espaces au sein desquels des ménages résident et effectuent leurs déplacements autour de pôles d'emplois. Ils constituent donc le lieu privilégié de l'intervention locale et globale prenant en compte tant la dimension sociale que urbaine de l'aménagement du territoire.

① Eléments communs aux communautés d'agglomération et communautés urbaines :

En matière « d'équilibre social de l'habitat », le code général des collectivités territoriales identifie quatre items identiques pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, il s'agit du programme local de l'habitat, de la politique du logement, des aides financières au logement social ainsi que des aides, actions et opérations en faveur des personnes défavorisées.

a) Le programme local de l'habitat

L'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation édicte que le programme local de l'habitat définit :

- les objectifs à atteindre notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires ;
- un programme d'actions en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé. A cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les actions de lutte contre l'habitat indigne à entreprendre ;
- les actions et les opérations de renouvellement urbain telles que démolitions et reconstructions de logements sociaux, les interventions à prévoir dans les copropriétés dégradées, le plan de revalorisation du patrimoine conservé, les mesures pour améliorer la qualité urbaine des quartiers concernés et des services offerts aux habitants ;
- les réponses à apporter aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- les réponses à apporter aux besoins des étudiants.

Le programme local de l'habitat inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. Les actions et les moyens mis en œuvre par le programme local de l'habitat doivent faire l'objet d'un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques.

Ce document stratégique de programmation, élaboré pour une durée minimale de six ans, relève de la seule compétence des établissements publics de coopération intercommunale. Mais les moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs peuvent relever soit de l'intérêt communautaire, soit des communes. Le programme local de l'habitat constitue donc un « contrat » entre les établissements publics de coopération intercommunale et les communes en matière d'habitat.

b) La politique du logement d'intérêt communautaire

Les établissements publics de coopération intercommunale doivent favoriser la mixité sociale dans l'habitat. Il leur appartient de développer l'offre de logements en favorisant soit la construction, soit la réhabilitation de logements, afin de répondre aux besoins présents et futurs des habitants, tout en assurant une répartition équilibrée et diversifiée des types de logements entre les communes et les quartiers.

Pour satisfaire à cette obligation de mixité, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent recourir à des maîtres d'ouvrage publics ou privés qui interviennent en matière de construction, de gestion, de promotion ou de financement des habitations. Les articles L.421-4 et L.421-2 du code de la construction et de l'habitation offrent la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat de demander la création par décret d'un office public d'habitation à loyer modéré ou d'un office public d'aménagement et de construction. Ces articles permettent également de transférer les offices publics d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale (R.421-51-1 du code de la construction et de l'habitation).

Par ailleurs, l'article L.1521-1 du code général des collectivités territoriales permet aux établissements publics de coopération intercommunale de créer des sociétés d'économie mixte auxquelles ils peuvent accorder des subventions ou des avances dès lors qu'elles exercent une activité de construction ou de gestion de logements. Cet article autorise également le transfert de la majorité des participations des communes aux établissements publics de coopération intercommunale.

c) Les aides financières au logement social d'intérêt communautaire

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent octroyer différentes formes d'aides tendant à développer ou à favoriser le logement social.

* Les aides financières

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent participer à des investissements en complément ou indépendamment des aides de l'Etat.

A ce titre ils peuvent attribuer en vertu de l'article L.312-2-1 du code de la construction et de l'habitation :

- des aides à la construction ou à l'acquisition : locatif social (PLUS et PLA-I), locatif intermédiaire (PLS) accession sociale à la propriété, logement adapté pour les personnes âgées, hébergement d'urgence ;
- des aides à la construction prenant la forme d'aides au foncier (apports de terrains, subventions foncières, abondement aux subventions de l'Etat pour surcharge foncière) ;
- des aides à l'aménagement de terrains ;
- des aides à la réhabilitation des logements sociaux ;
- des aides à la rénovation de logements privés en liaison avec l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Par ailleurs, l'article L.5111-4 du code général des collectivités territoriales permet aux établissements publics de coopération intercommunale d'accorder des garanties d'emprunt ou des cautionnements en matière de logement.

* Les aides à la pierre (art. L 301-3 du code de la construction et de l'habitation)

L'article L.301-3 du code de la construction et de l'habitation définit les différentes catégories d'aides à la pierre. Il s'agit d'interventions en faveur de :

- la production, la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux. Sont donc concernés les logements financés en prêt locatif à usage social (PLUS), en prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) ou améliorés à l'aide des crédits dédiés à la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), les aides aux démolitions, à la qualité de service et au changement d'usage des logements locatifs sociaux ;
- l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ;
- la location-accession ou dans les départements et régions d'outre-mer l'accession à la propriété ;
- la création de places d'hébergement d'urgence ;
- des prestations en matière d'études et d'ingénierie qui comprennent notamment pour le parc locatif social, les études de marchés et de besoins en logements, la définition de stratégie foncière, les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale, les diagnostics préalables et pour le parc privé, les diagnostics préalables, les études pré-opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre des opérations incluses dans les programmes.

Conformément à l'article L.301-5-1 du code de la construction et de l'habitation, seul les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat peuvent bénéficier de conventions de délégations pour l'attribution des aides à la pierre. Cette délégation offerte aux établissements publics de coopération intercommunale ouvre la possibilité de réaliser une politique en matière d'habitat prospective s'appuyant sur la planification de l'espace, l'urbanisme et l'accompagnement social.

* Le fonds de solidarité pour le logement

La loi n°99-449 du 31 mai 1990 modifiée définit le fonds de solidarité pour le logement. Ce dernier, géré par le département, est destiné aux personnes et aux familles qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. Si ce fonds était initialement destiné à octroyer des aides aux locataires en cas d'impayés de loyers et de charges locatives, il a été élargi par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, à la prise en charge des impayés d'eau, d'énergie et de téléphone.

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent participer au financement du fonds de solidarité pour le logement. Par ailleurs, le département peut créer des fonds locaux pour l'octroi de tout ou partie des aides de ce fonds et en confier la gestion aux établissements publics de coopération intercommunale qui en font la demande. La création d'un fonds de solidarité pour le logement intercommunal est de droit lorsque la demande émane d'un établissement public de coopération intercommunale délégataire des aides publiques au logement (article 7 de la loi du 31 mai 1990 précitée).

d) Les actions en faveur du logement des personnes défavorisées

* Le contingent de droit commun de réservation de logements

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent, sur le fondement de l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation, bénéficier de la réservation d'un certain nombre de logements dans chaque programme HLM en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement. Le total de la réservation pour l'ensemble des organismes financeurs (les chambres de commerce et d'industrie, les collectivités territoriales et leurs groupements) ne peut globalement représenter plus de 20% des logements de chaque programme.

Au titre de ce droit à réservation les établissements publics de coopération intercommunale peuvent proposer aux organismes de loger des personnes défavorisées.

* Le contingent préfectoral de réservation de logements

Un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat peut également, sur le fondement de l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation, bénéficier de la délégation, de tout ou partie des réservations de logements sociaux du préfet de département. Cette délégation ne peut s'opérer sans l'accord du maire.

La délégation est encadrée par une convention qui fixe notamment les engagements du délégataire. Par ailleurs, le préfet dispose d'un pouvoir de mise en demeure, voire de substitution, en l'absence de respect des objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

* Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) fixe, d'une part, les objectifs à atteindre par bassin d'habitat, en tenant compte de la mixité des villes et des quartiers, pour assurer aux personnes et familles concernées un logement durable et décent. D'autre part, il indique les mesures permettant d'atteindre ces objectifs par la création d'une offre supplémentaire de logements, la mise en place de missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, des mesures d'accompagnement social.

Ensuite il définit les conditions permettant d'accorder un traitement prioritaire aux personnes et aux familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis ou des habitations insalubres, précaires ou de fortune ou hébergées ou logées temporairement, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés.

Les établissements publics de coopération intercommunale participent à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan qui est placé sous l'autorité conjointe du préfet et du président du conseil général. Les modalités de cette mise en œuvre font l'objet de conventions entre les partenaires précisant notamment les financements mobilisés.

② Eléments de différence entre communautés urbaines et communautés d'agglomération

Les dispositions du code général des collectivités territoriales afférentes à la compétence « équilibre social de l'habitat » sont similaires pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération à deux exceptions près.

La première porte sur les réserves foncières que peuvent faire les établissements publics de coopération intercommunale. Cette action n'est pas citée dans la compétence logement pour les communautés urbaines mais figure au sein de la compétence « aménagement de l'espace communautaire ».

La seconde porte sur l'amélioration du parc bâti dont les actions sont plus précisément décrites pour les communautés urbaines. L'article L.5215-20 du code général des collectivités territoriales édicte que cette action comprend les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, les actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

a) Les réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat

L'article L.221-1 du code de l'urbanisme édicte que les établissements publics de coopération intercommunale peuvent constituer des réserves foncières, par l'acquisition d'immeubles, en vue de permettre la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement.

Ces actions ou opérations d'aménagement doivent, conformément à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, avoir pour objet, notamment, de mettre en œuvre un projet urbain ou une politique locale de l'habitat, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti. Cette réserve doit préparer une action ou une opération d'aménagement et être en cohérence avec les différents documents d'urbanisme dont le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et peut s'appliquer à des terrains bâtis ou non bâtis.

Les terrains d'emprise de la réserve peuvent être acquis à l'amiable ou par voie de préemption ou d'expropriation.

b) L'amélioration du parc bâti

Cette action se traduit le plus souvent par des opérations complexes et concentrées sur un périmètre défini qui se concrétisent par une convention entre l'établissement public de coopération intercommunale, l'Etat et des partenaires tels que l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ou l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

On recense quatre catégories d'opérations :

* Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat

Une opération programmée d'amélioration de l'habitat est une action qui vise à améliorer les logements anciens et leur environnement dans un périmètre donné en coordonnant l'action publique et privée. Elle fait l'objet d'une convention d'une durée de trois ans qui précise le périmètre géographique de l'opération et le montant des aides susceptibles d'être accordées par les différents partenaires.

Cette opération peut être mise en œuvre dans des centres urbains ou dans des bourgs ruraux afin d'améliorer les conditions de vie des populations et leur cadre de vie.

Ce projet d'ensemble, porté par un établissement public de coopération intercommunale, comporte des interventions sur les espaces publics, la mixité sociale et la diversité de l'habitat.

* La rénovation urbaine

La rénovation urbaine a pour objectif principal la restructuration en profondeur des quartiers prioritaires de la politique de la ville notamment en zone urbaine sensible. Elle se traduit par la réhabilitation de logements publics et privés, la démolition de logements locatifs sociaux inclus dans des copropriétés dégradées, leur reconstruction, l'aide à la construction de logements en accession à la propriété, la création et à la réhabilitation d'équipements collectifs ainsi que l'aménagement urbain des quartiers.

A titre exceptionnel les opérations peuvent être étendues aux quartiers présentant des caractéristiques similaires et qui ne sont pas situées dans lesdites zones.

Les programmes d'actions entrepris au titre de la rénovation urbaine doivent prendre en compte le programme local de l'habitat. Ils fixent pour chaque zone des objectifs de résultats chiffrés portant notamment sur la réduction du chômage, le développement économique, la diversification et l'amélioration de l'habitat, la restructuration ou la réhabilitation des espaces et des équipements collectifs.

Pour réaliser de telles opérations, les établissements publics de coopération intercommunale disposent du concours financier de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

* Le programme d'intérêt général

Le programme d'intérêt général est un programme d'actions permettant la réhabilitation d'ensembles immobiliers dans des zones urbaines ou rurales. Il peut être mis en place en dehors de toute logique de développement du territoire. Son objectif est de promouvoir des actions d'intérêt général, afin de résoudre des difficultés inhérentes à l'habitat et dont la nature peut être multiple.

Le programme constitue la procédure partenariale appropriée pour entreprendre une action sociale en faveur du logement des jeunes travailleurs, des personnes âgées ou handicapées ou pour résorber les logements vacants.

Il peut permettre également d'intervenir sur un habitat dégradé ou endommagé. Il permet de lutter contre l'insalubrité dans l'habitat existant, tout en prenant en compte l'existence de servitudes particulières (zones inondables ou sismiques, zones de bruit) ou pour améliorer les performances techniques des bâtiments.

Le programme d'intérêt général peut enfin être institué en cas de situations exceptionnelles consécutives à une catastrophe naturelle ou technologique afin de réaliser des travaux urgents sur des habitations.

* La procédure de résorption de l'habitat insalubre

La procédure de résorption de l'habitat insalubre s'applique à une opération destinée, dans une optique de protection des occupants et de leur relogement, à acquérir des immeubles insalubres irrémédiables et interdits à l'habitation et à les démolir.

Les terrains libérés sont destinés à accueillir du logement social.

② Une compétence optionnelle des communautés de communes

L'article L.5214-16 II 2° du code général des collectivités territoriales dispose que les communautés de communes à fiscalité additionnelle et les communautés de communes à taxe professionnelle unique peuvent de manière optionnelle déterminer la compétence « politique du logement et du cadre de vie ».

Les actions entrant dans le champ « politique du logement » peuvent, entre autres, comprendre l'élaboration d'un programme local de l'habitat, le développement de l'équilibre social de l'habitat et les actions en faveur du logement.

En revanche l'action « cadre de vie » est plus étendue, elle peut prendre en compte toutes actions afférentes au développement des espaces verts, des infrastructures de transport ou de satisfaction d'intérêts collectifs (mise en valeur des patrimoines etc...).

L'article L.5214-23-1 du CGCT prévoit que les communautés de communes à taxe professionnelle unique éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée, disposent de la compétence « politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ».

Cette définition renvoie à celles données par les articles L.5215-20 et L.5216-5 du CGCT afférentes aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération.

Après avoir rappelé la définition des compétences « politique du logement » et « équilibre social de l'habitat » des établissements publics de coopération intercommunale, il convient d'appréhender les critères qui peuvent guider les établissements, qui ne l'auraient pas encore fait, à définir l'intérêt communautaire.

II - LES CRITERES POUVANT GUIDER A LA DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE EN MATIERE D'HABITAT

Définir l'intérêt communautaire en matière d'habitat s'avère délicat dans la mesure où l'habitat constitue un domaine vaste où les compétences sont partagées ❶. Cependant l'élaboration de différents critères peut permettre de tracer une ligne de partage entre les compétences des communes et des EPCI en matière d'habitat ❷.

❶ Le régime applicable aux établissements publics de coopération intercommunale et sa mise en œuvre dans le cadre de la politique locale de l'habitat

Les établissements publics de coopération intercommunale sont soumis au régime juridique des établissements publics. A ce titre ils doivent respecter les principes de spécialité et d'exclusivité. Cependant en matière de politique locale de l'habitat, il existe un grand nombre d'actions faisant intervenir de multiples acteurs tant publics que privés. Il est par conséquent difficile de distinguer les compétences des communes de celles des EPCI, ce d'autant qu'il faut éviter des champs de compétences concurrents entre eux.

❶ Le régime applicable aux établissements publics de coopération intercommunale

Les établissements publics de coopération intercommunale sont régis par deux principes, la spécialité et l'exclusivité. Contrairement aux collectivités territoriales qui disposent d'une compétence générale d'attribution en matière d'intérêt public local, les établissements publics de coopération intercommunale ne peuvent agir qu'au sein des compétences qui leur ont été dévolues. Il est donc déterminant de définir précisément l'intérêt communautaire.

a) Les principes de spécialité et d'exclusivité régissant les EPCI

Un établissement public de coopération intercommunale est une personne morale de droit public qui est créée par l'Etat et qui tire son pouvoir de l'acte juridique de délégation de compétences des communes membres qui le composent. Cependant, une fois un établissement public de coopération intercommunale constitué, ses organes sont indépendants (son assemblée délibérante possède un pouvoir de décision autonome). Il dispose d'un budget propre et gère un personnel administratif qui dépend de lui.

L'établissement public de coopération intercommunale obéit au double principe de la spécialité fonctionnelle et territoriale et de l'exclusivité.

Il exerce à la place des communes qui le composent, les compétences qu'elles lui ont transférées. La compétence une fois transférée est exclusivement exercée par l'établissement public de coopération intercommunale au sein de son seul périmètre.

b) La notion de l'intérêt communautaire

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour les communautés de villes et les communautés de communes a introduit la notion d'intérêt communautaire. Cette notion a été étendue aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

L'intérêt communautaire constitue la ligne de partage, au sein d'une compétence transférée, entre les actions qui ont vocation à être mises en œuvre par l'établissement public de coopération intercommunale et celles qui relèvent des communes membres. Dans une logique de subsidiarité, cette notion autorise le transfert aux établissements publics de coopération intercommunale de missions qui, par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant s'inscrivent dans une logique intercommunale (mutualisation de moyens, réalisation d'économies d'échelle et élaboration d'un projet de développement sur des périmètres pertinents).

La définition de l'intérêt communautaire est opérée soit par les communes membres, soit par le conseil communautaire, selon les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale.

Pour les communautés de communes, l'article L.5214-16 du code général des collectivités territoriales laisse aux conseils municipaux de leurs communes membres une grande liberté quant à la définition des compétences transférées. Cet article précise le transfert à cet établissement public de quelques groupes de compétences obligatoires et optionnelles dont le contenu est librement déterminé par les communes. Les communes membres ont également en charge de déterminer l'intérêt communautaire des compétences exercées par la communauté.

Pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, cette définition de l'intérêt communautaire relève directement du conseil communautaire (art. L.5215-20-I du CGCT).

A cet égard il convient de rappeler l'interdiction de scinder le fonctionnement et l'investissement. Ceux-ci doivent être exercés par la même personne et constituent un bloc insécable de compétences en vertu de la combinaison des articles L.1321-1 L.1321-2 et L.5211-5 du CGCT relatifs à la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée.

Ces articles prévoient une mise à disposition des biens, dans le cadre de laquelle la communauté bénéficiaire du transfert exerce les droits patrimoniaux du propriétaire. Ces droits comprennent celui d'entretenir le bien et également de le gérer.

Par ailleurs, il est utile de préciser que, dans le cadre des actions de définition de la compétence habitat, certaines communes et leurs groupements peuvent bénéficier, selon des critères d'éligibilité, des missions d'ingénierie fournies par les services de l'Etat au titre de l'assistance technique de l'Etat solidaire de l'aménagement du territoire (ATESAT).

En effet, les missions d'ingénierie fournies par les services de l'Etat au titre de l'ATESAT, sont des prestations, qui doivent permettre, aux communautés de communes de petite taille, de déterminer les critères de définition de l'intérêt communautaire en matière d'habitat.

② La mise en œuvre des principes inhérents aux établissements publics de coopération intercommunale dans le cadre de l'exercice de la compétence politique locale de l'habitat

Le transfert de la compétence politique locale de l'habitat aux EPCI n'entraîne pas un désengagement systématique des communes dans ce domaine.

En effet la loi organise l'intervention concomitante des communes dans ce domaine.

a) Le maintien de l'intervention financière des communes

La loi du 13 août 2004 précitée a maintenu les possibilités d'intervention financière des communes au profit des opérations de logement social même lorsqu'elles ont transféré leurs compétences en matière de politique locale de l'habitat à l'établissement public de coopération intercommunale.

L'article L.2252-5 du CGCT édicte que les communes membres des établissements publics de coopération intercommunale peuvent continuer d'accorder des garanties d'emprunt, des subventions ou des apports fonciers même après le transfert de la compétence politique locale de l'habitat. Cela implique une intervention concomitante en ce domaine des établissements publics de coopération intercommunale et de leurs communes membres.

Par ailleurs, l'article L.1523-5 du CGCT offre aux établissements publics de coopération intercommunale et aux communes la possibilité d'accorder des subventions ou des avances aux sociétés d'économie mixte immobilières qui interviennent dans le domaine du logement social ou du logement intermédiaire. Ces subventions ou ces avances sont destinées à des programmes de logement conventionnés, et à leurs annexes.

b) L'intervention en matière de logement social

La loi du 13 août 2004 a maintenu aux communes la possibilité d'intervenir en matière de logement social.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent intervenir conjointement en matière :

- d'intervention foncière directe ;
- d'actions ou d'opérations d'aménagement telles que la constitution de zone d'aménagement concerté ;
- de subventions foncières qui peuvent être octroyées aux organismes HLM confrontés à un prix foncier trop élevé ou la cession d'un terrain à un prix inférieur à sa valeur vénale.

Par ailleurs, l'article 55 de loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a défini une obligation pour les communes de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France et de plus de 3 500 habitants dans les autres régions de créer 20 % de logements locatifs conventionnés sur leur territoire.

A défaut, les communes doivent s'acquitter d'un prélèvement fiscal. La loi autorise également les établissements publics de coopération intercommunale à utiliser le produit du prélèvement pour réaliser des logements sociaux sur le territoire des communes concernées.

En conclusion, le législateur n'a pas défini précisément la notion d'intérêt communautaire permettant d'identifier ce qui relève de la compétence de l'établissement public de coopération intercommunale ou de ses communes membres. En outre en matière de politique locale de l'habitat, il a souhaité, dans un domaine de forte technicité en matière d'ingénierie publique et nécessitant des fonds importants, favoriser l'intervention de multiples acteurs publics locaux.

De telles considérations ne sauraient pour autant, vous dispenser, d'apporter votre concours aux établissements publics de coopération intercommunale qui doivent définir pour le 18 août la notion d'intérêt communautaire.

2 Les critères permettant de définir l'intérêt communautaire

Compte tenu des difficultés que rencontrent les communautés d'agglomération et les communautés urbaines pour délimiter leurs domaines d'intervention en matière « d'équilibre social de l'habitat » et les communautés de communes en matière de « politique du logement et du cadre de vie », un certain nombre de critères peuvent aider à la définition de cet intérêt communautaire.

Pour ce faire, il convient de distinguer les cas où il existe un programme local de l'habitat des autres cas.

① Le programme local de l'habitat, l'instrument privilégié pour la définition de l'intérêt communautaire

Les établissements publics de coopération intercommunale qui disposent d'un programme local de l'habitat doivent être encouragés à s'appuyer sur le contenu de celui-ci afin de déterminer les actions qui sont d'intérêt communautaire.

Lorsqu'il existe, le programme local de l'habitat est l'outil idoine pour déterminer la répartition des compétences, en matière de politique locale de l'habitat, entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes membres.

Cet instrument de cohérence et de globalité des politiques de l'habitat sur un territoire donné est le plus à même d'identifier, au vu d'un diagnostic partagé, les actions qui relèvent de l'intérêt communautaire et qui seront exercées par l'EPCI, des actions communales.

Vous veillerez par conséquent à ce que la définition de l'intérêt communautaire des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat soit « compatible » avec les objectifs et la répartition qu'ils ont définis au sein de ce programme local de l'habitat. Pour des établissements publics de coopération intercommunale qui connaissent des difficultés quant à la définition de l'intérêt communautaire, vous les inciterez fortement à se référer à leur programme local de l'habitat.

Dans le cas où le programme local de l'habitat n'existerait pas ou serait seulement en cours d'élaboration, je vous invite à les inciter à en élaborer un. Pour les établissements publics de coopération intercommunale qui s'engageraient dans l'élaboration d'un programme local de l'habitat, vous apprécierez la définition de l'intérêt communautaire qui vous sera proposée d'ici au 18 août en tenant compte de cette perspective devant amener à une précision de celui-ci dans l'avenir.

En revanche, pour les établissements publics de coopération intercommunale, notamment les communautés de communes, ne souhaitant pas recourir à un programme local de l'habitat et n'ayant pas encore clairement défini l'intérêt communautaire, je vous invite, en recourant aux critères ci-dessous, à les conseiller dans la détermination, d'une part, d'objectifs prospectifs à moyen terme, et d'autre part, des moyens d'action.

② Les critères pouvant guider la définition de l'intérêt communautaire

Il convient sur le plan méthodologique de définir soit des zones d'interventions, soit des types d'actions qui relèvent de l'intérêt communautaire.

a) L'identification des zones d'interventions

Afin de définir les opérations d'intérêt communautaire, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent déterminer le lieu de leurs actions par l'identification soit de la zone d'action, soit de l'opération entreprise.

Les groupements doivent définir les zones au sein desquelles ils souhaitent mettre en œuvre un programme de construction, d'aménagement ou de modulation des aides à la personne.

Il peut s'agir d'opérations concernant plusieurs communes ou des actions qui, pour être efficaces, nécessitent d'être menées sur un territoire pertinent, plus large que les frontières d'une seule commune.

Nonobstant son implantation, le projet peut présenter un coût financier qui ne peut être supporté par une seule commune. Enfin, l'action ou l'opération doit représenter un enjeu pour la communauté dans son ensemble. Cette dernière pourra par exemple intervenir sur une zone d'aménagement concerté, une zone de revitalisation rurale ou un quartier insalubre.

b) L'identification de catégories d'actions ou de missions représentant un intérêt communautaire

Les groupements pourront définir leur participation dans des opérations sociales en fonction, soit du nombre de logements créés et la taille de la commune, soit du seuil financier du projet.

Ils pourront également prendre en charge des opérations spécifiques telles que le logement des personnes âgées, handicapées ou le logement des étudiants.

Les groupements peuvent faire référence à des critères qui peuvent être physiques ou financiers tel que le revenu des ménages, l'état de vétusté de l'habitat, le dysfonctionnement des copropriétés.

Il est possible de définir l'intérêt communautaire, comme pour le programme local de l'habitat, en fonction d'actions intervenant en matière prospective, d'aménagement, d'offre de logements ou d'aides en faveur des personnes :

* Les dispositifs participant à la définition ou à la mise en œuvre d'une politique de coordination et d'animation en matière d'habitat tels que :

- les études générales ou thématiques diverses sur le logement social ;
- les études et les actions de coordination de l'offre et de la demande en matière de logements locatifs. La communauté pourrait recenser l'état des logements actuellement en service. A cet effet, elle pourrait inventorier les immeubles construits en précisant les caractéristiques des logements. Elle pourrait en outre proposer de centraliser la gestion des demandes au bureau de la communauté en concertation avec les communes ;
- les études, réalisations, suivis et toutes opérations conventionnelles d'amélioration de l'habitat similaires;
- la mise en œuvre des outils de programmation et d'études dans les domaines de l'habitat sur tout le territoire de la communauté (OPAH, etc.) ;
- le conseil et l'aide aux communes pour l'aménagement des espaces publics par la conduite d'une réflexion pour la mise en œuvre d'un programme d'habitat visant à répondre aux besoins en logements, neufs ou anciens et à assurer entre les communes, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ;
- l'aide au montage des dossiers présentés par les communes ;
- la connaissance du marché résidentiel sur l'ensemble du territoire et sur chaque commune afin de développer un meilleur équilibre du peuplement répondant à la recherche d'une plus grande mixité sociale et de coordonner les besoins des communes en matière d'habitat locatif (constitution d'un observatoire du marché de logement);
- les actions de communication sur la thématique du logement social avec la participation de la communauté notamment à l'agence départementale d'information sur le logement, à la conférence intercommunale du logement ;
- les actions de prévention en matière de copropriétés dégradées qui pourraient porter sur les études de diagnostic et les mesures de sensibilisation des professionnels ;
- les permanences de conseil aux habitants (consultance architecturale, habitat rural, participation aux missions des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement...).

* Les actions foncières : la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux.

* L'offre nouvelle de logement et la préservation du patrimoine bâti :

- la programmation de nouvelles constructions en fonction des demandes sur l'ensemble de son territoire dont elle soumet l'implantation des logements après étude des sites proposés ;

- les subventions aux bénéficiaires de prêts locatifs à caractère très social, aidés par l'Etat : PLAI (prêt pour le logement aidé d'insertion), fraction des programmes de logement financés en PLUS (prêt locatif pour usage social) destinés à une occupation très sociale ;
- la réalisation de nouveaux programmes de réhabilitation de bâtiments, incluant des opérations importantes de type OPAH, pour la réalisation de logements locatifs qui seront réservés à des personnes ou familles dont les revenus ne dépassent pas les plafonds de ressources fixés pour l'attribution d'un logement HLM ;
- les actions d'accompagnement à l'amélioration de l'habitat : abondement de programmes communaux d'embellissement des façades et d'aménagement des centres anciens ou cœurs de villages permettant une valorisation des espaces publics favorisant l'amélioration du cadre de vie et l'habitat dans ces quartiers par la mise en œuvre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (opération de rénovation urbaine) ;
- les interventions en faveur des opérations de restructuration lourde du parc immobilier bâti ;
- les actions en faveur du logement des personnes défavorisées et du logement d'urgence ou temporaire par notamment l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme social thématique (PST), la résorption de l'habitat insalubre sur des sites particuliers ;
- la participation financière à des fonds de solidarité en faveur du logement des personnes en difficulté : FSL (fonds de solidarité pour le logement), FAAD (fonds d'aide aux accédants à la propriété en difficulté).

* Le financement du logement

- la garantie partielle ou totale d'emprunts pour le logement social qui a été défini d'intérêt communautaire et les structures collectives d'hébergement d'urgence ou temporaire ;
- la participation au surcoût foncier du logement social ;
- une participation à la garantie du risque locatif ;
- la contribution financière au fonctionnement du fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Les critères sus énoncés ne doivent pas être utilisés pour contrôler et sanctionner, avant le 18 août 2006, les définitions perfectibles de l'intérêt communautaire en matière de « politique locale de l'habitat » des établissements publics de coopération intercommunale ayant déjà délibéré.

Ils doivent au contraire, dans un premier temps, permettre la constitution rapide d'une telle définition par les établissements publics de coopération intercommunale, en particulier les communautés de communes, qui ne l'ont pas encore réalisée.

Dans un second temps, ils doivent vous permettre d'inciter les établissements publics de coopération intercommunale, dont la définition en matière de politique locale de l'habitat est perfectible, d'entreprendre après le 18 août 2006 une réflexion sur les modifications éventuelles à apporter afin de renforcer son efficacité dans un domaine essentiel de leur compétence.

Je vous invite à me faire part des difficultés quant à la mise en œuvre de cette circulaire.

**Pour le ministre et par délégiton,
le directeur général
des collectivités locales**

Dominique SCHMITT

ANNEXE 1**LES DÉLAIS DE DÉFINITION DE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE**

L'article 164 de la loi du 13 août 2004 a prévu que l'intérêt communautaire devait être défini dans un délai de deux ans à compter du transfert des compétences concernées.

Ce délai était initialement réduit à un an à compter de la publication de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, intervenue le 17 août 2004, pour les compétences déjà transférées à la date de cette publication. L'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique a allongé ce délai d'une année supplémentaire. Pour la plupart des EPCI, il expirera donc le 18 août 2006.

Avant l'expiration de ce délai et tant que l'intérêt communautaire n'a pas été défini par les communes ou les EPCI, les compétences concernées ne peuvent pas être exercées par l'EPCI faute d'avoir été définies de façon suffisamment précise (TA de Dijon, 19 octobre 1999, M. Maurice CHAMOY et autres).

A l'inverse, à l'expiration de ce délai, les EPCI au sein desquels l'intérêt communautaire n'aura pas été défini, deviendront titulaires de l'intégralité des compétences concernées, ce qui signifie que les communes ne pourront plus intervenir dans le champ de ces dernières.

Il vous appartiendra alors de procéder à la modification des statuts afin de constater ce transfert intégral de compétence prévu par la loi.

Cette modification consistera à supprimer toute référence à la notion d'intérêt communautaire au sein, d'une part, de la compétence « équilibre social de l'habitat » pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines (art. L.5216-5 3° et L.5215-20 3° du CGCT) et, d'autre part, au sein de la compétence « politique du logement et du cadre de vie » pour les communautés de communes (art. L.5214-16 du CGCT).

La définition de l'intérêt communautaire auquel est subordonné l'exercice d'une compétence peut être modifiée à tout moment en cours de vie de l'EPCI. Une définition initiale ne s'oppose ainsi en rien à son évolution ultérieure. Le cas échéant, cette modification entraîne une nouvelle mise à disposition de biens, équipements ou services publics ou, à l'inverse, la fin d'une mise à disposition.

Dans l'hypothèse où un EPCI définirait l'intérêt communautaire après le 18 août 2006, c'est-à-dire après que l'intégralité de la compétence concernée lui ait été transférée, il vous appartiendra alors d'en tirer les conséquences en modifiant ses statuts. Dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, cette modification statutaire consistera simplement à réintroduire la notion d'intérêt communautaire. Cette modification n'implique pas l'approbation des communes, votre arrêté se bornant à constater la définition de l'intérêt communautaire qui dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines relève de la seule compétence de l'EPCI.

ANNEXE 2

L'ASSISTANCE TECHNIQUE DE L'ETAT SOLIDAIRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (ATESAT)

Rappel des conditions d'éligibilité de l'ATESAT et nature de la prestation

L'éligibilité des communes et de leurs groupements à l'assistance technique de l'Etat solidaire de l'aménagement du territoire (ATESAT) est déterminée en fonction de critères physiques et financiers.

Conformément à l'article 1^{er} de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), l'ATESAT est réservée aux seules communes et groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

L'éligibilité à l'ATESAT est déterminée en fonction de deux critères permettant d'appréhender la taille et les ressources des communes et de leurs groupements. Il s'agit d'une part, du critère démographique mesuré par la « population DGF » définie à l'article L.2334-2 du code général des collectivités territoriales, et d'autre part, de la richesse fiscale mesurée par le potentiel fiscal¹.

Le décret n°2002-1209 du 27 septembre 2002 relatif à l'assistance technique fournie par les services de l'Etat au bénéfice des communes et de leurs groupements, et pris pour l'application du III de l'article 1^{er} de la loi du 11 décembre 2001, a défini ces seuils d'éligibilité de la manière suivante :

Les communes qui peuvent bénéficier de l'ATESAT :

- les communes de moins de 2 000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 1 206 298 € (pour l'année 2006) ;
- les communes de 2 000 et 4 999 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à 1 784 779 € (pour l'année 2006);
- les communes de 5 000 à 9 999 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à 2 948 570 € (pour l'année 2006).

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les syndicats intercommunaux qui peuvent bénéficier de l'ATESAT sont ceux dont la population est inférieure à 15 000 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 1 000.000 €. Ils doivent par ailleurs exercer effectivement la ou les compétences suivantes : soit la voirie, soit l'aménagement, soit l'habitat.

¹ Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes (art.L.2334-4 du CGCT).

L'ATESAT est un service dont bénéficient de droit, sur leur demande, les communes et leurs groupements qui répondent aux critères d'éligibilité sus énoncés. Les services de l'Etat ne sauraient donc leur refuser. L'ATESAT est formalisée par la signature d'une convention entre l'Etat et la commune ou le groupement.

les prestations offertes en matière d'habitat par l'ATESAT

Le contenu des missions d'ingénierie fournie par les services de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire sont définies par le décret du 27 septembre 2002 précité.

Le champ d'intervention de l'ATESAT est limité aux domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat. Il convient dans le cadre de cette circulaire de s'attacher plus particulièrement aux prestations fournies par les services déconcentrés du ministère de l'équipement en matière d'habitat.

Cette assistance comprend en ce domaine les prestations suivantes :

- conseil sur la faisabilité d'un projet ainsi que sur les démarches à suivre : cette prestation permet d'accompagner en amont (opportunité et définition de la faisabilité) une collectivité souhaitant lancer un projet opérationnel ou de réflexion sur la thématique habitat

et pour les groupements seulement :

- conseil pour l'établissement de diagnostics sur l'aménagement du territoire du groupement. Cette prestation consiste à orienter le maître d'ouvrage dans ses démarches préliminaires de production d'un diagnostic territorial. Ce dernier peut concerner notamment la thématique habitat ;
- assistance pour l'élaboration de politique d'intervention en matière d'habitat. Cette prestation vise principalement en une assistance à la définition du programme d'études à réaliser pour des diagnostics en vue de définir une politique de l'habitat à l'échelon intercommunal, ainsi qu'à l'élaboration de cahier des charges et à l'assistance à la conduite des études ;
- assistance à la mise en place d'un service technique pour les communautés de communes qui souhaiteraient mettre en place une structure dédiée à l'habitat.

Les prestations fournies par les DDE dans le cadre de l'ATESAT doivent ainsi permettre non seulement un accompagnement des intercommunalités dans la définition de leur choix d'intervention dans la compétence habitat mais aussi dans la mise en œuvre de ces choix.

ANNEXE 3**LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT**

Le contenu du programme local de l'habitat est précisé aux articles R.302-1 à R.302-1-3 du code de la construction et de l'habitation.

Article R.302-1.

Le programme local de l'habitat comprend, pour l'ensemble des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale compétent :

- un diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat dans le territoire auquel il s'applique ;
- un document d'orientation comprenant l'énoncé des principes et objectifs du programme ;
- un programme d'actions détaillé pour l'ensemble du territoire auquel il s'applique et pour chaque secteur géographique défini à l'intérieur de celui-ci.

Article R.302-1-1

Le diagnostic comprend :

- a) Une analyse de la situation existante et des évolutions en cours en ce qui concerne l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché local de l'habitat prenant en compte les enjeux liés aux déplacements et aux transports. Elle comprend :
 - l'analyse de l'offre, qui porte notamment sur l'offre foncière, sur l'offre publique et privée de logement et d'hébergement, ainsi que sur l'état du parc de logements existant ;
 - l'analyse de la demande, qui comporte une estimation quantitative et qualitative des besoins en logement tenant compte des évolutions démographiques prévisibles, des besoins répertoriés dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, des besoins en logements sociaux et en places d'hébergement, y compris les foyers-logements, des besoins liés au logement des étudiants et des besoins propres à certaines catégories de population, en particulier en matière d'accessibilité et de logements adaptés ;
 - l'analyse des dysfonctionnements constatés en matière d'équilibre social de l'habitat et de leurs conséquences.
- b) Une évaluation des résultats et des effets des politiques de l'habitat mises en œuvre sur le territoire auquel s'applique le programme au cours des dernières années ou du précédent programme local de l'habitat, qui indique notamment :
 - les actions réalisées et les moyens qui ont été mis en œuvre ;
 - le bilan des actions réalisées au regard des objectifs et leurs effets sur le marché du logement.

- c) Un exposé des conséquences, en matière d'habitat, des perspectives de développement et d'aménagement telles qu'elles ressortent des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteurs quand ils existent. En absence de schéma de cohérence territoriale, le programme local de l'habitat indique la manière dont il prend en compte l'objectif de mixité sociale dans l'habitat mentionné à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme sur le territoire couvert par le programme au vu, le cas échéant, de la situation de territoires limitrophes.

Article R.302-1-2

Le document d'orientation énonce, au vu du diagnostic, les principes et objectifs du programme local de l'habitat et indique notamment :

- a) les principes retenus pour permettre, dans le respect des objectifs de mixité sociale dans l'habitat, une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements sur le territoire couvert par le programme local de l'habitat ;
- b) les principes retenus pour répondre aux besoins et, notamment, à ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- c) les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux ;
- d) les secteurs géographiques et les catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires ;
- e) la politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine au sens du chapitre II de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 ;
- f) les principaux axes d'une politique d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées ;
- g) les réponses apportées aux besoins particuliers de logement des étudiants.

Article R.302-1-3

Le programme d'actions indique :

- a) les modalités de suivi et d'évaluation du programme local de l'habitat et les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat ;
- b) les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le programme local de l'habitat. Dans les agglomérations où les dispositions de l'article L. 302-5 sont applicables, il précise la répartition prévisionnelle des logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article L. 302-8, entre les différentes communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ;
- c) la liste des principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements publics ou privés existant ainsi que, le cas échéant, les dispositifs opérationnels auxquels il est envisagé de recourir, dans chaque secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le programme local de l'habitat ;

- d) la description des opérations de rénovation urbaine envisagées, en précisant les modalités de reconstitution de l'offre de logement social liée à ces opérations ;
- e) les interventions en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme. Le programme d'actions indique, le cas échéant, les incidences de la mise en œuvre des actions retenues sur les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales, dans chaque secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le programme local de l'habitat. Il évalue les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre et indique, pour chaque type d'actions, à quelles catégories d'intervenants incombe sa réalisation.

ANNEXE 4**LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT**

La mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat nécessite l'intervention de multiples acteurs publics et privés. Dans ce domaine, les EPCI ne peuvent pas intervenir seuls. En effet l'exercice de cette compétence induit la participation d'autres acteurs aussi bien du secteur public (l'Etat, la Région, le département, l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat, l'agence nationale de rénovation urbaine) que du secteur privé (les bailleurs sociaux).

* L'Etat

L'Etat détient aujourd'hui les principaux leviers d'action de la politique du logement. Les financements consacrés à la politique du logement émanent pour l'essentiel du budget de l'Etat.

Une réglementation nationale détaillée encadre les modalités de la mise en œuvre de cette politique, et porte aussi bien sur les normes de construction des logements que sur les modalités d'organisation et de fonctionnement des opérateurs ou encore sur les moyens de financement.

La progression des instruments territoriaux de responsabilisation des acteurs locaux et de coopération entre eux conduit à concevoir que l'Etat doit, de son côté, renforcer son rôle de régulation, de péréquation et de garantie des droits fondamentaux, au prix d'un allègement de ses interventions directes dans les opérations. L'Etat assure une fonction d'orientation stratégique et laisse aux collectivités territoriales une autonomie d'exécution dont elles ne disposaient pas jusqu'à présent.

Le préfet est compétent en matière de lutte contre l'insalubrité, et partage avec le Conseil général la mise en œuvre du plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

En application des articles L.441 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le préfet dispose, sur le parc locatif social conventionné, d'un contingent réservé «... au profit des personnes prioritaires, notamment mal-logées ou défavorisées».

Il revient cependant toujours au préfet de vérifier l'exercice des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le cadre du contrôle de légalité.

* L'agence nationale de rénovation urbaine et l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

L'agence nationale de rénovation urbaine a été créée dans le but de simplifier et d'accélérer les démarches des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux désireux de mettre en œuvre des projets de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires. Au lieu de s'adresser comme auparavant à divers organismes financiers et administratifs, l'agence devient leur interlocuteur unique et leur offre, de plus, la garantie de ses financements avec un calendrier arrêté.

L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat attribue des subventions aux propriétaires qui réalisent des travaux pour améliorer le confort dans des logements qu'ils occupent ou qui sont loués ou destinés à être loués à titre de résidence principale.

La signature d'une convention d'opération d'amélioration de l'habitat permet d'étendre, dans certaines limites, la liste des travaux subventionnables par l'ANAH et de pratiquer des taux de subvention majorés, pour les propriétaires bailleurs comme pour les propriétaires occupants.

Dans le cadre d'une convention signée entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale, les programmes sociaux thématiques (PST) ont pour objet la réhabilitation de logements appartenant à des propriétaires privés et destinés à être loués à des personnes ou familles défavorisées.

* Les autres collectivités territoriales

Toutes les collectivités publiques sont impliquées en matière de logement même si c'est à des degrés divers. Chaque niveau territorial se voyant reconnaître une part de responsabilité à titre décisionnel ou opérationnel :

- les régions ont un rôle direct limité dans le domaine de l'habitat, mais certaines d'entre elles interviennent à travers leurs compétences en matière d'aménagement du territoire ou de développement économique en soutenant les projets de développements urbains, des actions foncières dans le cadre des contrats d'agglomération selon les modalités contractuelles globales des collectivités ;
- les départements interviennent dans le domaine du logement principalement dans le cadre de leurs compétences en matière sociale, en particulier à travers le financement du fonds de solidarité pour le logement (FSL).

* Les bailleurs sociaux

Les organismes d'habitations à loyer modéré construisent, achètent, rénovent, gèrent des logements loués à des familles de condition modeste. Ils peuvent accorder leur garantie à des locataires souhaitant accéder à la propriété. Ils agissent enfin en faveur de l'objectif de mixité sociale. Afin de compenser le service d'intérêt général que ces organismes remplissent, l'État leur accorde des exonérations fiscales et des aides spécifiques.

Ces organismes peuvent être :

- publics : les offices publics d'aménagement et de construction et les offices publics d'habitation à loyer modéré ;
- privés : les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré et d'autres organismes privés

Les offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM) sont des établissements publics créés par des collectivités territoriales.

Les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

* les opérateurs

Pour mener des actions sur le parc privé, il existe des opérateurs de statut associatif, ce sont, d'une part, les Pact ARIM qui regroupent 142 associations qui accueillent, informent et orientent (propriétaires occupants, propriétaires bailleurs, co-propriétaires, locataires, personnes âgées, familles, jeunes), pour concourir à la lutte contre la vacance des logements, à la résorption de l'insalubrité, et à la lutte contre le saturnisme et, d'autre part, la fédération « habitat et développement » qui regroupe 113 structures regroupées en 9 unions régionales qui intervient plutôt dans le secteur rural sur les mêmes thèmes.