



# LE PLH, OUTIL DE GOUVERNANCE ET DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT : ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

## SYNTHÈSE

## LE PLH, OUTIL DE GOUVERNANCE ET DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT : ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

Le logement est, avec l'économie et les transports l'un des axes de développement essentiel des territoires. Avec la montée en puissance de l'intercommunalité et le mouvement de déconcentration de la politique du logement amorcé à partir de 2004 par la mise en place de la délégation des aides à la pierre notamment, les communautés jouent un rôle croissant en matière d'habitat.

C'est au travers du programme local de l'habitat (PLH) que les collectivités doivent définir leurs grandes orientations pour répondre aux besoins en logement des ménages et favoriser la cohésion sociale et urbaine ainsi que le cadre d'action qui en découle. Adossé au projet de territoire, le PLH doit constituer, la « feuille de route » de la politique locale de l'habitat de la communauté et son articulation avec la stratégie de développement territorial à mettre en place.

Au cours des dix dernières années, le PLH a connu de nombreuses évolutions législatives visant à renforcer sa portée juridique et opérationnelle. Il est aujourd'hui un outil essentiel aux mains des communautés appelées à devenir « chef de file » des politiques locales de l'habitat. Les lois récentes renforcent encore leurs responsabilités : PLUI, gestion de la demande et des attributions, lutte contre l'habitat indigne, rattachement des OPH...

Quel bilan peut-on faire aujourd'hui des PLH comme outil de la territorialisation des politiques de l'habitat ?

Comment, par leur processus d'élaboration et la dynamique de leur mise en œuvre, ont-ils contribué à renforcer l'implication des communautés et de leurs partenaires dans le domaine de l'habitat pour répondre aux enjeux de développement et de compétitivité des territoires ?

Quelles sont les stratégies énoncées et mises en œuvre au travers de ce document-cadre et en quoi répondent-elles aux situations spécifiques auxquels les communautés sont confrontées ?

Enfin, ces documents et la dynamique qui les accompagne permettent-ils aux communautés d'aborder dans de bonnes conditions les dispositifs nouveaux, lois ALUR, MAPTAM et plus récemment loi NOTRe ? Les modifications apportées à l'organisation des entités locales auront des répercussions sur les politiques de l'habitat.

C'est pour apporter des réponses à ces questions que l'Assemblée des Communautés de France a souhaité engager une réflexion approfondie en confiant une étude à l'agence Espacité, visant à apprécier concrètement la place et le rôle qu'occupent les PLH dans le développement des politiques communautaires de l'habitat.

Cette étude conduite en partenariat avec l'Union sociale pour l'habitat et la Caisse des Dépôts et consignation est destinée à appréhender le développement des PLH sur le territoire national comme outil de définition et de mise en œuvre des politiques de l'habitat.

Elle porte ainsi un regard quantitatif mais également qualitatif sur les contenus (champs traités, objectifs, outils opérationnels, moyen mis en œuvre,...) et surtout les processus d'élaboration des PLH. Il s'agit de s'intéresser à la dynamique suscitée par leur mise en œuvre : gouvernance, appropriation politique des enjeux, synergie au sein de l'espace intercommunal, mobilisation des acteurs et développement de partenariats, qualité des déclinaisons opérationnelles, mise en place d'outils d'observation et d'évaluation,....

Elle s'est appuyée sur une double approche :

- **une enquête électronique** auprès des communautés de plus de 10 000 habitants portant sur différents volets : la phase d'élaboration des PLH, leurs contenus et leur mise en œuvre ;
- **une série de onze monographies** apportant les illustrations indispensables pour éclairer la diversité des situations locales.

Cette présente synthèse donne un aperçu des travaux conduits et des principaux enseignements de cette étude.

[Retrouvez sur le site de l'AdCF la version complète de cette étude ainsi que les monographies.](#)

#### **Conception et pilotage de l'Etude :**

**Claire Delpech**, AdCF responsable politiques de l'habitat

#### **Rédaction :**

**Delphine Baudet-Collinet**, *directrice opérationnelle, ESPACITÉ*

**Emilie Belval-Lavillonnière**, *directrice opérationnelle, ESPACITÉ*

**Anne-Katrin Le Doeuff**, *directrice générale déléguée, ESPACITÉ*

#### **Suivi éditorial :**

**Anne-Sophie Blanchard-Chautard**, *cheffe de projets événementiels et éditoriaux*

## I – UN CADRE NATIONAL, DES EXERCICES LOCAUX

### 1. Déploiement et orientations des programmes locaux de l'habitat : principaux constats

Fin 2014, 646 communautés étaient dotées d'un PLH exécutoire ou engagé, dépassant largement le nombre de territoires tenus à une obligation de réalisation d'un PLH. Au total, près de 70% de la population nationale est aujourd'hui concernée par un PLH.

Initialement imaginé pour orienter les aides à la pierre de l'Etat, le programme local de l'habitat est un instrument assumant au moins deux fonctions :

- il formalise l'implication des collectivités en matière d'habitat,
- il est le réceptacle du dialogue entre les acteurs sur cette question, au premier rang desquels les communautés et l'Etat, mais également les communes et les organismes Hlm, et dans une moindre mesure les acteurs privés et les associations.

Les attendus exprimés par le code de la construction et de l'habitation (CCH) vis-à-vis du PLH reflètent les priorités fixées au niveau national par l'Etat, qui en complète régulièrement le contenu et la portée (mixité sociale, logement des personnes défavorisées, politiques de peuplement, requalification du parc public et privé existant, adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées, logements des jeunes,...)

Le contenu des documents est le reflet d'une mise en tension entre réalités locales et préoccupations nationales :

- Les programmes locaux prennent appui sur des méthodologies largement diffusées et éprouvées (modalités de calcul du « point mort » et des scénarios de développement, format des fiches-action, formats et champs d'investigation des réunions partenariales, ...);
- Ils expriment des préoccupations communes et partagées sur bon nombre de territoires (la recherche d'un meilleur équilibre social et territorial, le développement d'une stratégie de resserrement urbain et de régularisation de la consommation foncière,...) avec un « socle commun » d'actions jugées incontournables mais dont le contenu est très variable : la programmation de logements, principalement locative sociale, la stratégie foncière, la précarité énergétique, l'accession sociale à la propriété....

Au-delà de ces similitudes, la portée stratégique et opérationnelle du PLH varie sensiblement d'un territoire à l'autre, au regard de trois grandes familles de facteurs : l'expérience du travail communautaire et la maturité de la coopération avec les acteurs de l'habitat ; la consistance urbaine et les caractéristiques du marché immobilier ; les compétences et champs d'intervention des communautés.

Les résultats de l'étude confirment des variations importantes dans les préoccupations traitées par le PLH au regard du profil de la communauté et des situations auxquelles elle est confrontée :

- Pour celles composées de communes rurales, une place centrale est accordée à l'articulation de la politique de l'habitat avec les autres politiques communautaires et notamment les politiques en faveur du développement économique et du tourisme. Le PLH y constitue souvent le premier document de formalisation d'une stratégie d'aménagement du territoire ;
- Celles situées en espace périurbain manifestent un intérêt plus marqué pour un rééquilibrage de l'offre de logement ;
- Les communautés plus urbaines accordent une priorité à la qualité des constructions neuves, ainsi qu'à la gestion des attributions de logements sociaux et du peuplement ;
- Celles situées dans les espaces contraints (espaces littoraux, de montagne) ou marchés tendus se mobilisent, pour les plus avancées, autour d'enjeux plus prononcés en matière de maîtrise des marchés immobiliers.

Des nuances importantes apparaissent également selon l'ancienneté de la démarche : au fur et à mesure des générations de PLH, les communautés parviennent d'une version à l'autre du document à dépasser et s'émanciper du cadre réglementaire pour faire du document l'expression d'une réelle stratégie locale :

- Les « premiers » PLH se réfèrent plus directement aux attendus du Code de la Construction de l'Habitation dans leur exhaustivité tout en manifestant une sensibilité forte à l'accompagnement des dynamiques démographiques et au rééquilibrage territorial et social de l'offre de logement ;
- Les PLH suivants investissent davantage la régulation de la production de logements, le développement de l'attractivité résidentielle ou les politiques sociales de l'habitat.

## 2. Gouvernance et contenu des PLH

Piloté par les communautés, le PLH est un exercice partenarial par nature.

Il est le révélateur d'une gouvernance locale où diverses influences sont à l'œuvre : communes, organismes Hlm, acteurs économiques, habitants, sans oublier l'Etat participant et contribuent à la définition et à la mise en œuvre du document. Le partenariat entre ces acteurs dépend des pratiques pré-existantes et de la maturité communautaire, et donc, là encore, des situations locales :

- **Le dialogue entre communauté et communes est très inégal.** L'appropriation communale du PLH est très variable, entre un document non prescriptif et appréhendé comme un éclairage ponctuel sur une action publique de ressort majoritairement communal, et un instrument d'orientation et d'animation de politiques de plus en plus intégrées au niveau communautaire.

- **Le rapport de négociation entre collectivités et les services locaux de l'Etat est plus ou moins apaisé.** Ces derniers sont perçus comme légitimes mais trop souvent détachés de certaines réalités locales. Si ce rôle de garant des exigences réglementaires fixées au niveau national est reconnu comme pertinent et effectif, une contribution insuffisamment territorialisée ou trop statique est souvent regrettée par des communautés soucieuses de faire davantage reconnaître leurs spécificités.

On déplore ainsi le manque de décryptage des évolutions réglementaires, face auxquelles les collectivités souhaiteraient un accompagnement plus affirmé. L'approche principalement quantitative, déclinant des objectifs nationaux méconnaissant les réalités locales, constitue le principal reproche dans le dialogue entre les collectivités locales et l'Etat, dont l'intervention sur certains territoires se résume à une approche tatillonne des obligations réglementaires. A l'heure où les politiques publiques en matière d'habitat sont de plus en plus intégrées au niveau local, des communautés regrettent l'approche trop restrictive de certains services de l'Etat.

- **Les organismes Hlm sont des partenaires centraux, mais leur association reste limitée.** Les organismes sont associés à l'élaboration de plus de 95% des PLH, ce qui illustre la part prépondérante accordée au parc locatif social dans les PLH. Leur mobilisation est néanmoins souvent restreinte à la phase de diagnostic, avec une contribution bien plus marginale à la stratégie et au programme d'action. La perception du PLH par les organismes Hlm illustre cette association partielle : considéré comme une véritable feuille de route quand il a été élaboré en coproduction avec les organismes, il est dans d'autres cas jugé trop théorique et éloigné de leurs préoccupations opérationnelles. Dans nombre de territoires accueillant un patrimoine Hlm important et morcelé entre différents opérateurs, les associations régionales Hlm jouent souvent un rôle déterminant d'apport en expertise et de relais entre organismes.
- **Les acteurs issus de la société civile** (professionnels du parc privé, opérateurs fonciers, associations et professionnels de l'hébergement, acteurs économiques, ...) sont encore assez peu associés tandis que la population l'est sous des formes encore marginales et expérimentales.

Ces constats s'établissent dans le contexte plus général de dynamiques collectives qui se construisent progressivement et sont tributaires de la qualité du partenariat préexistant, mais aussi de la capacité même de la communauté à assumer un leadership et à travailler en transversalité, comme le soulignent les entretiens conduits dans le cadre de cette étude.

Deux points principaux sont à noter à ce titre :

- **Le portage politique est essentiel.** Il est généralement assuré par le président de la communauté ou un vice-président en charge de compétences de plus en plus larges (habitat et politiques sociales ou habitat et politiques urbaines) dont les sensibilités et le territoire d'ancrage impactent les orientations données à l'exercice (champs investis, rapport de négociation avec les communes...). Pour 75% des territoires

enquêtés il s'agit d'un vice-président, la mobilisation directe du président étant plus fréquente lors des premiers programmes (39% des PLH de 1ère génération<sup>1</sup>) ;

- **L'ingénierie technique** est souvent adossée à une externalisation totale ou partielle de compétence : lors de l'élaboration du PLH, 88% des communautés font le choix de se doter d'une expertise extérieure dans un contexte global de moyens resserrés. Seulement 35% des communautés enquêtées déclarent ainsi disposer de moyens humains suffisants pour la mise en œuvre du PLH.

**Les méthodologies** développées dans les différentes phases du PLH et par conséquent leur contenu accordent une place prépondérante à l'articulation entre échelles intercommunale et communale. L'échelle infra-communale tend néanmoins à se développer, par la mobilisation de données plus fines (données carroyées, IRIS, Majic...) en phase diagnostic et pour le fléchage de la production de logement à un niveau opérationnel (à l'opération d'aménagement, à la parcelle...). Dans certains cas, une attention particulière est portée à des échelons intermédiaires, cette disposition étant prévue par le législateur. Cette approche permet de déterminer des secteurs géographiques homogènes et d'apporter une plus grande souplesse dans la réalisation des objectifs de production de logements. Ainsi, la Métropole européenne de Lille (MEL) a défini des objectifs minima et maxima à la commune couplés à un engagement de tenir les objectifs par groupement de communes. Les travaux d'investigation conduits mettent en évidence plusieurs tendances transversales :

- **Le diagnostic** constitue pour beaucoup de communautés un premier apport dans la connaissance des marchés et dans l'estimation des besoins en logement. Pour d'autres communautés il s'agit plus précisément d'approfondir une réflexion sur des politiques locales engagées au long cours, que le diagnostic vient éclairer différemment (c'est le cas de Rennes Métropole, pour nourrir et ajuster sa stratégie en matière de mixité sociale, d'usages du logement, de traitement du parc ancien). Il est conduit dans un cadre partenarial plutôt large.

C'est un exercice réalisé de manière plutôt homogène, tant sur les thématiques ciblées (caractéristiques socio-démographiques, parc de logements et construction neuve), les sources statistiques utilisées (INSEE, Filocom et le Parc Privé Potentiellement Indigne - PPPI, Sit@del, Perval/BIEN, OPS et RPLS), de manière plus variable des informations plus ciblées sur la vacance ou les copropriétés, ainsi que sur la consommation foncière, la qualité énergétique du parc..., qu'en matière de techniques de recueil de données qualitatives, ou encore d'animation.

- **La phase d'élaboration d'orientations stratégiques** est appréhendée comme la plus sensible par une majorité de territoires interrogés. Pour 50% des acteurs interrogés, l'exercice de définition des politiques communautaires est le point le plus délicat dans l'élaboration des PLH. C'est en effet une étape qui doit prendre appui sur un diagnostic éclairant, et se concentre souvent sur le choix d'un niveau et d'un rythme de construction. Cette étape est marquée par une approche plutôt quantitative avec un recours central et quasi systématique à la technique du « point mort » et des

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire le premier PLH élaboré par la communauté.

scénarios de développement. Elle est menée dans un cadre partenarial souvent plus restreint que celle de diagnostic.

- **Les programmes d'action** sont construits selon une approche itérative avec les communes, dans une proximité. Les autres partenaires sont moins associés à ce stade. Les programmes d'action sont établis dans une perspective pré-opérationnelle avec une définition plus ou moins précise des moyens financiers affectés.

Enfin dans un contexte d'évolution rapide des dynamiques de marchés locaux, le recours à des instruments de suivi et d'évaluation du PLH est plutôt répandu. Ils prennent la forme d'observatoires<sup>2</sup> permettant de ré-interpeller les objectifs du PLH (révision d'un scénario de développement ; priorisation a posteriori du programme d'action ou des aides, ...) mais aussi de remobiliser les élus et les partenaires. Par exemple, 52% des intercommunalités interrogées estiment que les enjeux du territoire ont évolué depuis l'adoption de leur PLH.

## **II – LIMITES ET APPORTS DU PLH : SORTIR DES IDEES REÇUES**

En dépit de son important déploiement au niveau national, de la place que lui accorde l'Etat dans ses politiques publiques, du rôle que lui accordent les décideurs locaux, de sa banalisation dans le dialogue entre acteurs du logement... le Programme local de l'habitat fait l'objet de nombreuses critiques : faiblesse stratégique, défiance quant à sa capacité à porter efficacement et de façon opérationnelle les politiques du logement tant au niveau local que national. Il manquerait également d'articulation avec les documents d'urbanisme

L'étude conduite sur les PLH, leur gouvernance et leur contenu, éclairée par les expériences locales, permet d'apporter des réponses et de nuancer ces critiques.

### **1. La question de la portée stratégique**

#### ***Quelle capacité à énoncer un cap stratégique ? A intégrer les politiques publiques ?***

Accrochés à des périmètres institutionnels qui ne reflètent pas toujours les réalités immobilière, sociale ou économique des territoires, certains PLH peuvent rencontrer des difficultés « originelles » à mobiliser des leviers à la bonne échelle ou à articuler efficacement politiques résidentielles et politiques connexes (développement économique notamment). C'est le cas notamment de l'Ile-de-France ou de territoires dont les dynamiques de périurbanisation dépassent le périmètre de la communauté. La stratégie proposée pourra alors rencontrer de réelles difficultés à avoir « prise » sur les réalités locales et les dynamiques à l'œuvre.

---

<sup>2</sup> Ceux-ci sont rendus obligatoires par la loi.

Ce constat est loin d'être universel, avec une part significative de programmes interrogeant l'interface entre les fonctions résidentielles, le développement économique et les besoins en équipements (communauté d'agglomération du Pays d'Aix, agglomération du Cambrésis...)

Dans les territoires où un schéma de cohérence territoriale est en place et est bien approprié, cette articulation entre les différentes politiques sectorielles peut également trouver une cohérence à cette échelle.

Du fait d'un cadre législatif très (trop) prescriptif dans l'énoncé des contenus attendus, certains PLH peuvent en outre peiner à hiérarchiser les champs d'action publique et mal refléter certaines préoccupations locales. C'est le cas par exemple de la transition énergétique qui est exprimée comme un enjeu local de plus en plus prégnant, sans que les PLH, ni le CCH ne l'abordent de façon très opérationnelle. Certaines collectivités en font toutefois un fil rouge de leur stratégie ; c'est le cas du Grand Nancy au travers de son PLHD (durable) ou de Dieppe maritime avec un PLH « AEU » (Approche Environnementale de l'Urbanisme).

Force est de constater que le PLH reste avant tout appréhendé comme un outil de contrôle par l'Etat de la « bonne » prise en compte de préoccupations et directives nationales, dans le cadre d'un CCH pointant de manière exhaustive l'ensemble des champs d'intervention publique, et donnant la primeur à la production, donc à une approche essentiellement quantitative des besoins en logement. En cela le PLH s'apparente parfois davantage à un outil de programmation qu'à un instrument favorisant l'énoncé d'une stratégie politique territorialisée et hiérarchisée. Certaines communautés assument toutefois un document qui cible et hiérarchise les objectifs d'action publique, et met de côté des domaines d'intervention jugés peu prioritaires (communauté d'agglomération de Nevers, Evry Centre Essonne...)

### ***Quelle capacité à infléchir les tendances à l'œuvre ?***

Certains PLH semblent en outre rencontrer des difficultés à réellement infléchir les politiques publiques et plus largement les dynamiques du territoire (dynamiques démographiques, marchés, modalités de développement territorial...): c'est le cas par exemple lorsqu'ils proposent une approche essentiellement factuelle des politiques communales (projets de rénovation urbaine, de traitement des quartiers anciens...) sans tenter d'en accompagner les effets et encore moins d'en infléchir les orientations. En explorant très peu l'horizon dépassant le court/moyen terme (les 6 années « réglementaires » du programme d'action sont trop courtes pour infléchir et aller au-delà des « coups partis », l'intervalle 6/10 ans n'étant ainsi pas souvent exploré), l'exercice peut en effet rencontrer de réelles difficultés à aller au-delà des « coups partis » et à peser réellement sur les projets<sup>3</sup>.

L'analyse réalisée dans le cadre de cette étude témoigne toutefois d'une exigence et d'une attention grandissante des territoires dans la définition d'objectifs permettant d'atteindre un réel « effet levier ». A titre d'exemple, le PLH de Tours Plus affiche un objectif prioritaire de resserrement urbain. Il se traduit, de manière opérationnelle, par une cartographie des

---

<sup>3</sup> Rennes Métropole assume à l'inverse une temporalité de long terme avec une programmation sur 10 ans, estimant que cet horizon temporel est plus pertinent pour réellement influencer sur la production de logements. Le PLH de Nantes Métropole, même s'il est établi sur une période de 6 ans, réalise une prospective démographique à horizon 20 ans et recense les projets habitat au-delà de la fin du PLH.

secteurs préférentiels de développement de l'offre qui privilégie la production dans le cœur métropolitain, la ceinture urbaine et les « bourgs connectés ».

Les limites et points de vigilance évoqués ici concernent plutôt les premières générations de PLH, celles-ci étant souvent conduites dans une démarche marquée par un caractère à la fois « novice » qui conduit certains techniciens à rechercher à appliquer le CCH en « bon élève », avec un déficit de hiérarchisation ; « sous contrainte », les élus ayant le sentiment de devoir rendre des comptes à l'Etat pouvant être tentés de limiter la portée du document ; et « consensuel » risquant de faire du premier PLH le reflet de l'intérêt prépondérant des communes membres et la simple addition de projets conçus à cet échelon. Cette tendance est renforcée par le CCH avec le principe d'une programmation logement établie au niveau communal. Cette première étape s'avère néanmoins souvent indispensable pour instaurer un climat de confiance entre les communes, l'intercommunalité et leurs partenaires. Elle permet de construire une politique communautaire de l'habitat « pas à pas », faisant du PLH un outil propice à l'expression d'une stratégie et d'un cadre d'action intercommunal. Il participe en cela à la reconnaissance progressive du fait communautaire et met les communautés en situation de démontrer leur « valeur ajoutée » sur un sujet d'une grande complexité.

## **2. La question du caractère opérationnel des PLH**

### ***Quelle capacité à utiliser les potentialités et à traiter les dysfonctionnements repérés ? Quelle portée des actions proposées ?***

L'alignement stratégique entre diagnostic, orientations et programme d'action est une étape délicate dans la conception et la formalisation du PLH. En particulier, la primeur accordée au développement démographique des territoires peut induire un découplage entre les éléments mis en évidence dans le diagnostic (perte de population...) et les objectifs affichés (poursuite d'une production importante). Le PLH de Nevers fait, à l'inverse de ces tendances, le choix d'assumer une situation de décroissance et affiche comme objectif prioritaire le renouvellement du parc, via la démolition des logements vétustes ou obsolètes et une limitation de la production.

En dehors de la production de logements, le programme d'action reste souvent ciblé sur les mesures relevant des strictes compétences communautaires. Lorsque celles-ci sont limitées d'un point de vue opérationnel, le programme reste circonscrit à des mesures relevant de l'ingénierie. Ainsi, le PLH n'est pas souvent adossé à des compétences opérationnelles réellement maîtrisées par la communauté (action foncière, intervention sur l'habitat privé, etc.). Il reste alors limité à des démarches pré-opérationnelles, ou encore à un simple renvoi à des dispositifs et documents parallèles (les publics spécifiques par exemple). Ce constat est d'autant plus marqué dans les territoires sous dotés en ingénieries spécifiques ou ayant mobilisé des moyens financiers limités pour la mise en œuvre du programme. Selon l'enquête conduite dans le cadre de cette étude, les moyens financiers sont jugés insuffisants par 56% des communautés interrogées.

Les principaux champs dans lesquels les PLH restent particulièrement peu offensifs concernent :

- les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux : la question n'est généralement pas abordée, alors que le projet de loi Egalité Citoyenneté tant à donner aux communautés un rôle majeur en matière de définition stratégique des politiques de peuplement et de coordination des acteurs. Très peu énoncent des enjeux en matière de rapprochement entre l'offre et la demande ou d'équilibres sociaux ;
- la prise en compte des publics spécifiques : ce volet fait l'objet d'un traitement systématique (il est prévu dans le CCH et les services de l'Etat y sont attentifs) mais son contenu est souvent très faible ;
- l'action foncière : les objectifs sont définis à l'échelon communautaire, mais les modalités de mise en œuvre restent souvent communales (Droit de préemption urbain, acquisitions foncières,...) ;
- la prise en compte des copropriétés en difficulté et des phénomènes de divisions pavillonnaire : la majorité des PLH restent focalisée sur des dispositifs d'intervention incitatifs plutôt que coercitifs et prennent encore peu en charge de manière explicite les situations les plus lourdes ;
- la transition énergétique/le développement durable : la question est souvent absente. Des programmes plus ouverts à la question se limitent souvent à une référence ou à la transposition directe des contenus de documents plus spécifiques (Plan Climat ou Agenda 21).

Ce constat mérite là encore d'être nuancé : le programme d'action constitue en effet souvent une première étape dans le déploiement de moyens adaptés aux besoins du territoire et permet d'identifier les sujets appelant la mobilisation de ressources spécifiques traitées parfois dans une temporalité plus longue. A titre d'exemple, le PLH de la communauté de communes Val de Drôme propose une analyse foncière approfondie sur les besoins et gisements fonciers, afin dans un second temps, de rendre son PLH plus opérationnel. De nombreuses intercommunalités font en outre le choix d'afficher des engagements très précis et par exemple, d'annexer au PLH un règlement financier pour en faciliter la mise en œuvre ; c'est le cas de la Métropole Rouen Normandie, de Caen la Mer, ou encore de la communauté de communes de Seignanx.

### ***Quelle appropriation locale ?***

Cette limite dans la portée opérationnelle du programme d'action conduit certains élus à s'intéresser assez peu à ce volet du PLH, ce qui en limite d'autant plus la portée. Il tend également à en désintéresser les opérateurs immobiliers qui l'appréhendent peu comme un cadre d'action, ce constat étant d'autant plus marqué lorsqu'ils ont été peu associés à la démarche en amont. Cette situation peut avoir des effets en chaîne sur la gouvernance et la légitimité de la communauté : en n'affirmant pas la communauté comme un interlocuteur « qui compte », le programme la marginalise dans le développement quotidien du territoire.

Lorsqu'il est décliné en conventions, le programme devient en revanche une véritable feuille de route, à l'instar de celui de la Métropole européenne de Lille ou de Rennes Métropole qui

ont adossé au PLH un certain nombre de conventions avec les organismes Hlm et les communes.

La non-opposabilité du PLH est l'une des critiques ayant conduit le législateur à l'intégrer aux PLU portés par les communautés volontaires. Si la traduction du PLH dans les PLU peut accorder une large part à l'interprétation (avec un réflexe de mise en cohérence plus ou moins bien intégré au moment de la révision des documents d'urbanisme), la pratique évolue vers une spécification de plus en plus explicite des impacts du PLH sur ces documents : fléchage des secteurs de mixité sociale; emplacements réservés pour le logement ; obligations en termes de densités minimales ; repérage dans les fiches-action des impacts sur les documents d'urbanisme...

Le PLH est, malgré ces difficultés, le vecteur d'une intelligence plus collective en matière d'habitat. Il permet et renforce l'inter-connaissance des acteurs de l'habitat du territoire, et donne « un cadre » et un sens nouveau aux actions portées par les uns et les autres. Il constitue en cela une première étape de prise de conscience de l'apport d'une démarche décloisonnée portée au niveau intercommunal.

### **III – PRECONISATIONS ET ENJEUX**

L'étude pointe un certain nombre de recommandations ayant trait au processus et au contenu du document. Elles interpellent l'ensemble des partenaires contributifs de la démarche.

#### **1. Pour un PLH plus ensemblier et plus stratégique**

- Faire du PLH un document plus stratégique, plus souple et en meilleure adéquation avec les réalités locales, économiques, urbaines et sociales ;
- Moduler les exigences et attendus des partenaires au regard des réalités territoriales en termes de gouvernance, de situations du marché, et de « génération » de programme ;
- Acculturer les services de l'Etat à une approche plus ascendante des enjeux en matière de logement ;
- Appréhender le PLH comme un document qui fonctionne davantage en questionnement qu'en liste de réponses avec invitation à hiérarchiser explicitement les champs prioritaires à investir ;
- Accorder une place plus importante au diagnostic qui doit guider la priorisation – partagée et négociée entre partenaires - des actions ;
- Prolonger la temporalité du PLH, mais lui donner un séquençage précis par période triennale ;
- Renforcer les questionnements des services de l'Etat et l'accompagnement des collectivités sur certains volets du PLH : articulation avec les politiques sociales et prise

en charge des précarités, prise en compte fine des enjeux du développement durable, articulation développement économique/transport, intervention sur le parc privé ;

- Interroger l'échelle de référence pour les objectifs de production et leur segmentation sans soustraire les communes à leurs obligations ;
- Encadrer les moyens financiers de mise en œuvre du PLH par une incitation à la mise en place de budgets spécifiques étudiés aux différentes phases du programme ; mieux identifier les co-financeurs potentiels.

## **2. Pour un PLH plus opérationnel, socle d'une contractualisation et réel outil d'aide à la décision**

- Aller vers une généralisation des projets de territoire au sein desquels le PLH serait une déclinaison de la question de l'habitat et de ses relations avec les politiques urbaine, foncière, de développement économique, de solidarité, de déplacement, d'offre en matière d'équipement de loisirs, de culture... ;
- Mieux associer l'ensemble des acteurs aux différentes phases de la démarche afin d'améliorer la capacité du PLH à répondre aux problématiques du territoire ;
- Adosser plus explicitement les conventions visées par l'Etat aux orientations et programmes des PLH avec pour celui-ci des prescriptions précises et la mise en place de réelles mesures d'accompagnement, sur les champs : attribution des logements locatifs sociaux ; politique de rénovation urbaine ; dispositifs d'intervention dans l'habitat privé ;
- Favoriser l'établissement de conventions d'objectifs et de moyens d'initiative locale de mise en œuvre du PLH, permettant de décliner les objectifs et moyens dans la durée ;
- Mieux outiller les collectivités dans l'instrumentation de certains volets : prix de sortie des logements, efficience et effet levier des aides publiques.